

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. IX**  
**n. 4**

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NUCLEO TECNICO DI  
VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI  
PUBBLICI

(Anno 2004)

*(Articolo 7, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38)*

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze**

(TREMONTI)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 19 aprile 2006**  
—————



## I N D I C E

Introduzione .....	<i>Pag.</i> 9
I - IL CONSOLIDAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE NEL CICLO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI .....	» 12
II - LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2004 ..	» 14
<i>II.1</i> - Area 1: analisi e proposta di metodi per le politiche pubbliche .....	» 14
<i>II.2</i> - Area 2: trasferimento di metodi e sostegno nell'attuazione .....	» 21
<i>II.3</i> - Area 3: valutazione dei programmi di intervento ....	» 24
<i>II.4</i> - Area 4: valutazione dei progetti .....	» 29
<i>II.5</i> - Partecipazioni a attività interistituzionali .....	» 36
<i>II.5.1</i> - OECD - Territorial Development Policies Committee (TDCP) .....	» 36
<i>II.5.2</i> - NARS .....	» 37
<i>II.5.3</i> - Convenzioni con l'ISTAT .....	» 38
<i>II.5.4</i> - Inserimento dei CPT nel Sistema Statistico Nazionale	» 39
<i>II.5.5</i> - Il Protocollo DPS-RGS-ISTAT-ISAE .....	» 40
<i>II.5.6</i> - Il "Programma Empowerment della Pubblica Amministrazione" .....	» 41
<i>II.5.7</i> - Partecipazione al Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere .....	» 42
<i>II.5.8</i> - Partecipazione a Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici .....	» 43
<i>II.5.9</i> - L'attività di trasferimento di esperienze ai nuovi stati dell'UE .....	» 44
<i>II.6</i> - Attività di formazione, seminariale, di confronto accademico .....	» 45
III - I DATI SULL'ATTIVITÀ UVAL .....	» 48
IV - SCHEDE DI APPROFONDIMENTO DELLE PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ .....	» 50

<i>IV.1</i> - Il progetto "Consolidamento dei risultati dei sistemi di premialità del QCS" e il supporto al disegno dei nuovi sistemi premiali regionali . . . . .	<i>Pag.</i>	50
<i>IV.2</i> - Revisione delle serie della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali e sviluppo delle ricerche della stagione di studi . . . . .	»	55
<i>IV.3</i> - Il programma di diffusione delle conoscenze: disegno e finalità del programma . . . . .	»	57
<i>IV.4</i> - Il principio di addizionalità: verifica di metà percorso e proposte per la revisione del principio nella programmazione 2007-2013 . . . . .	»	61
<i>IV.5</i> - Le attività uval di monitoraggio e valutazione dei Progetti integrati territoriali . . . . .	»	65
<i>IV.6</i> - Trasporti: pareri e valutazione dei programmi di investimento nel settore . . . . .	»	68
<i>IV.7</i> - Il lancio della collana editoriale "Materiali UVAL" . . . . .	»	69
<i>IV.8</i> - Il sostegno al processo di valutazione intermedia e preparazione dell'attività di aggiornamento delle valutazioni . . . . .	»	73
<i>IV.9</i> - Turismo e sviluppo: linee di attività e di cooperazione istituzionale . . . . .	»	79
<i>IV.10</i> - Il progetto della "Riserva per le aree urbane" finanziata dal Fondo Aree Sottoutilizzate . . . . .	»	82
<i>IV.11</i> - Valorizzazione dei beni culturali: analisi, temi metodologici, esiti della valutazione intermedia del QCS . . . . .	»	88
<i>IV.12</i> - Ambiente: analisi, temi metodologici, esiti della valutazione intermedia del QCS . . . . .	»	91
<i>IV.12.1</i> - Partecipazione alle attività della Rete delle Autorità Ambientali e della programmazione . . . . .	»	91
<i>IV.12.2</i> - Ricerca valutativa sull'integrazione dell'ambiente nel QCS . . . . .	»	94
<i>IV.12.3</i> - Ricerca valutativa su contabilità ambientale e politiche di sviluppo . . . . .	»	96
<i>IV.13</i> - 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" . . . . .	»	98
<i>IV.14</i> - I primi risultati delle valutazioni sugli interventi di politica della ricerca nel Mezzogiorno . . . . .	»	103
<i>IV.15</i> - Gli indicatori di contesto per le politiche di sviluppo: processo di revisione della base dati e diffusione agli utilizzatori . . . . .	»	106
<i>IV.16</i> - La Legge Obiettivo e lo sviluppo del Piano economico-finanziario ai sensi della L. 350/2003 - metodo-elaborazione dello schema PEF, sua applicazione-schede valutate, primi risultati . . . . .	»	110

<i>IV.17</i> - La valutazione dei Grandi Progetti: temi metodologici e supporto alle amministrazioni .....	<i>Pag.</i>	114
<b>I</b> - INTRODUZIONE .....	»	120
<i>I.1</i> - 2004, anno di consolidamento delle attività .....	»	120
<i>I.1.1</i> - Nel 2004 si sono raccolti i primi frutti dell'innovazione strutturale .....	»	120
<i>I.2</i> - Il posizionamento dell'UVER .....	»	122
<b>II</b> - L'AREA VERIFICA DEI PROGETTI .....	»	124
<i>II.1</i> - Le attività di "Verifica risultato" e di "Controllo-impulso" .....	»	124
<i>II.2</i> - Gli orientamenti alla base delle attività di Verifica dell'UVER .....	»	124
<i>II.3</i> - La centralità del Catalogo UVER .....	»	126
<i>II.3.1</i> - Il Catalogo UVER .....	»	126
<i>II.3.2</i> - Le Relazioni periodiche: l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria .....	»	128
<i>II.4</i> - Il Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) .....	»	131
<i>II.4.1</i> - Premessa .....	»	131
<i>II.4.2</i> - La selezione degli interventi e la metodologia seguita .....	»	131
<i>II.4.3</i> - Il mandato UVER disposto con delibera CIPE n. 21/2004 .....	»	139
<i>II.5</i> - La collaborazione con il Servizio per le Politiche di sviluppo Territoriale e le Intese (SPSTI) per le verifiche in ambito APQ .....	»	139
<i>II.5.1</i> - Premessa .....	»	139
<i>II.5.2</i> - Il piano di lavoro .....	»	140
<i>II.5.3</i> - La metodologia adottata per la selezione degli interventi da sottoporre a verifica .....	»	141
<i>II.6</i> - L'attività di collaborazione con RFI S.p.A. .....	»	143
<i>II.7</i> - Il programma di verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000-2006 .....	»	144
<i>II.7.1</i> - Il programma dei controlli a campione del 2004 .....	»	144
<i>II.7.2</i> - La diffusione delle metodologie di controllo .....	»	149
<i>II.7.3</i> - L'audit della DG Occupazione e Affari Sociali della Commissione Europea .....	»	150
<b>III</b> - L'AREA MONITORAGGIO E STATISTICA .....	»	151
<i>III.1</i> - Il Sistema informativo UVER (SI-UVER) .....	»	151
<i>III.1.1</i> - Gli obiettivi UVER .....	»	151
<i>III.1.2</i> - Caratteristiche e struttura del Sistema informativo .....	»	152
<i>III.1.3</i> - L'Ambiente Dati .....	»	155

<i>III.1.4</i> - Ambiente di Analisi . . . . .	<i>Pag.</i> 156
<i>III.2</i> - Il Sistema di previsione della spesa degli investimenti pubblici . . . . .	» 158
<i>III.2.1</i> - Il Sistema in sintesi . . . . .	» 158
<i>III.2.2</i> - Il modello di stima della spesa realizzata per gli interventi APQ . . . . .	» 161
<i>III.2.3</i> - L'attività di supporto alle Regioni . . . . .	» 165
<i>III.3</i> - Gli interventi di completamento (L. 208/98) . . . . .	» 166
<i>III.3.1</i> - Sintesi al 31 dicembre 2004 . . . . .	» 166
<i>III.3.2</i> - Interventi ultimati e in corso . . . . .	» 167
<i>III.3.3</i> - L'avanzamento della spesa . . . . .	» 170
<i>III.3.4</i> - Le previsioni di spesa . . . . .	» 171
<i>III.4</i> - L'indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali . . . . .	» 174
<i>III.4.1</i> - Gli obiettivi . . . . .	» 174
<i>III.4.2</i> - Il quadro generale . . . . .	» 175
<i>III.4.3</i> - Il nuovo modello . . . . .	» 178
<i>III.5</i> - Progetto per l'individuazione delle aree di crisi nel comparto industriale . . . . .	» 179
<i>III.5.1</i> - Premessa . . . . .	» 179
<i>III.5.2</i> - Il quadro generale . . . . .	» 179
<i>III.5.3</i> - Approccio alle graduatorie . . . . .	» 181
<b>IV</b> - L'AREA VALUTAZIONE DI EFFICACIA . . . . .	» 185
<i>IV.1</i> - La valutazione dell'efficacia . . . . .	» 185
<i>IV.1.1</i> - Il modello di equilibrio economico spaziale . . . . .	» 185
<i>IV.1.2</i> - La stima del modello . . . . .	» 187
<i>IV.1.3</i> - La banca dati territoriale . . . . .	» 187
<i>IV.2</i> - Sviluppi futuri e obiettivi dell'analisi di valutazione dell'efficacia . . . . .	» 188
<b>V</b> - APPENDICE METODOLOGICA . . . . .	» 189
<i>V.1</i> - Sistema di previsione della spesa degli interventi pubblici: il modello complessivo . . . . .	» 189
<i>V.1.1</i> - Metodologia . . . . .	» 189
<i>V.1.2</i> - Previsioni di spesa . . . . .	» 207
<i>V.1.3</i> - Confronto tra la precedente versione del modello e il nuovo sistema di previsione . . . . .	» 208
<i>V.2</i> - L'efficacia degli investimenti pubblici a livello provinciale: un approccio d'equilibrio economico spaziale . . . . .	» 212
<i>V.2.1</i> - Introduzione . . . . .	» 212
<i>V.2.2</i> - Sviluppo del modello . . . . .	» 213

V.2.3 - Stima del modello .....	Pag.	221
V.2.4 - Dati necessari per l'analisi empirica .....	»	225
V.2.5 - Conclusioni .....	»	226



## INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UNITÀ DI VALUTAZIONE  
DEGLI INVESTIMENTI  
PUBBLICI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2004

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

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

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

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

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

- a) La metodologia applicata al progetto, non potendo far riferimento a esperienze simili, si è caratterizzata per il suo progressivo affinamento sia della comprensione della natura delle fonti, sia delle scelte metodologiche più appropriate. Inoltre la molteplicità degli attori coinvolti nel processo, se ha costituito un rilevante punto di forza del progetto, ha comportato in alcuni casi disallineamenti nelle soluzioni proposte e nei criteri applicati;
- b) Il processo per la costruzione dell'Indicatore Anticipatore<sup>1</sup>, in considerazione della natura e finalità dello strumento rispetto alla banca dati CPT, ha reso necessario l'uso di criteri comuni e l'adozione di metodi e scelte che garantissero una sempre maggiore coerenza tra i due strumenti;
- c) L'evoluzione dello strumento CPT, ormai intensamente utilizzato per finalità interne e sempre più aperto agli utilizzatori finali, ha richiesto una riflessione sulla possibile sostituzione o integrazione del solo criterio comunitario<sup>2</sup> - attraverso il quale si è finora definito l'universo della banca dati - con un approccio più conforme all'attuale natura del progetto. L'obiettivo di estendere tale universo, con particolare

---

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

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

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

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

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

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

A partire dal Programma Statistico Nazionale (PSN) 2005-2007, i Conti Pubblici Territoriali sono divenuti un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale (cfr. II.5.4).

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

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 NUVAL<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup> 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](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)<sup>4</sup>. Nel 2004 l'impegno del SNV si è da un lato indirizzato ad un

---

<sup>4</sup> 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 orientamento<sup>5</sup>.

Le discussioni collettive, avviate con un seminario tematico nel febbraio<sup>6</sup>, si sono poi svolte all'interno delle due riunioni del gruppo valutazione<sup>7</sup> 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).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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 rilievo<sup>8</sup>.

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 valutazione<sup>9</sup> indirizzato a ripercorrere l'impostazione teorica e a fornire suggerimenti operativi in tema di: costruzione della domanda di valutazione<sup>10</sup>; 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 valutazione<sup>11</sup> 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 valutazione<sup>12</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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>)

<sup>9</sup> 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).

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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 Sviluppo<sup>13</sup>. 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

<sup>13</sup> 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)<sup>14</sup>. 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 PIT<sup>15</sup> (*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 rese 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

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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.

europeo<sup>16</sup>. 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 finanziare<sup>17</sup> (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 prioritari<sup>18</sup> 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

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

<sup>17</sup> Gli indicatori di contesto (il cui set integrale è disponibile sul sito dell'ISTAT, [www.istat.it](http://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.

<sup>18</sup> 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 Progetti<sup>19</sup> 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:

---

<sup>19</sup> 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 richieste<sup>20</sup> 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.

---

<sup>20</sup> 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

supporto tecnico alle Amministrazioni titolari di studi di fattibilità, finalizzate al completamento del percorso progettuale e all'avvio della fase di realizzazione, mediante interventi di diagnosi e pianificazione, rafforzamento/riorientamento, accompagnamento all'iter progettuale o avviamento alle procedure di *project financing*.

L'Unità di Valutazione partecipa sia al "Gruppo di contatto", cui è affidato l'indirizzo e il monitoraggio operativo dell'attuazione dell'intero Programma Quadro; sia, con un ruolo di orientamento metodologico e verifica dell'attuazione, al "Gruppo di lavoro", che è la struttura direttamente impegnata nell'attuazione del Programma Operativo *Advisoring*.

Al P.O. *Advisoring* hanno aderito 19 Amministrazioni regionali (sette dell'Obiettivo1 e 12 del Centro-Nord). Al dicembre del 2004 risultavano affidati al "ciclo" del programma 42 studi di fattibilità, ed erano state avviate attività propedeutiche per ulteriori affidamenti (come nel caso della "mappatura" del "parco studi" per la Regione Campania e per la Regione Siciliana). Le diagnosi concluse si riferiscono a 38 SdF, compresa la realizzazione delle analisi di pre-fattibilità sui 5 nuovi studi. Inoltre, a chiusura delle suddette attività di diagnosi, sono stati formalizzati 27 Piani Esecutivi delle Azioni (PEA) per gli studi di cui si è ritenuto opportuno proseguire l'avanzamento dell'iter progettuale.

### **Programma Operativo "Dati, Metodi e Nuovi Progetti"**

All'interno del Programma di diffusione delle Conoscenze (cfr. IV.3) è stato avviato nel corso del 2004 il Programma Operativo "Dati, Metodi e Nuovi Progetti"- DMNP, (originariamente denominato "Metodi, analisi e banca dati per gli studi di fattibilità"); tale programma ha la finalità di fornire alle amministrazioni strumenti informativi e metodologici utili a migliorare la qualità del ciclo dei progetti di investimento pubblico. Il programma viene attuato dal Servizio Studi, Progetti e Statistiche del DPS, che si avvale della Società "Studiare Sviluppo" come struttura di servizio. L'UVAL svolge una funzione di coordinamento del Comitato di Indirizzo tecnico e Scientifico del programma. Le linee di attività inserite nel Programma Operativo sono:

"*Data mining* per lo sviluppo": con questa linea ci si propone di sperimentare tecniche di raccolta, elaborazione ed analisi di dati contenuti in archivi

amministrativi per migliorare, a costi contenuti, le informazioni utili alla valutazione di politiche e programmi di sviluppo;

“Studi di fattibilità e ciclo del progetto: lezioni apprese dall'esperienza degli studi CIPE”: l'obiettivo di questa linea di attività è di contribuire alla diffusione della cultura della valutazione dei progetti mediante una riflessione sistematica sull'esperienza degli studi di fattibilità co-finanziati dal CIPE (delibere 106 e135/1999), che hanno costituito uno degli esperimenti più significativi degli ultimi anni di diffusione dei metodi di valutazione tra le amministrazioni pubbliche ai vari livelli territoriali;

“Metodi per la valutazione fisica e monetaria delle esternalità ambientali dei progetti infrastrutturali di trasporto”: con questa linea ci si propone di fornire -mediante approfondimenti a livello nazionale di orientamenti già disponibili in ambito comunitario- degli strumenti per una migliore analisi degli effetti ambientali esterni delle infrastrutture di trasporto, in modo da consentire valutazioni più attendibili dei trade-off tra impatti ambientali e benefici di sviluppo;

“Coerenza fra domanda e offerta turistica nel Sud, competitività e sistemi di intermediazione”: questa linea di ricerca intende contribuire ad affinare le politiche di valorizzazione delle aree sottoutilizzate, migliorando le conoscenze sulla struttura della domanda turistica e sulle caratteristiche dell'intermediazione sui mercati internazionali;

“Progetti strategici avviati nel Sud: progressi e prospettive”: in vista dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria, questa linea ha l'obiettivo di fornire alle amministrazioni competenti ed ai decisori politici elementi fattuali ed analitici di valutazione e giudizio sull'avanzamento attuale e le prospettive future delle iniziative progettuali riconducibili a due filoni di rilevanza strategica per il Mezzogiorno, e cioè le “Autostrade del Mare”, e la valorizzazione dei Beni Culturali (“Grandi Attrattori Culturali”, ed altri progetti esemplari).

### **Progetto “*Incipit*”**

Nel riconoscimento del ruolo centrale della valorizzazione integrata delle risorse territoriali “di qualità” (risorse naturali, culturali, produzioni tipiche) nelle politiche di sviluppo, e dei limiti delle basi informative attualmente disponibili (spesso incomplete, disomogenee, e soprattutto disperse tra vari soggetti istituzionali),

l'UVAL ha proposto l'inserimento all'interno della Convenzione tra ISTAT e DPS di un progetto dedicato. Il progetto ha l'obiettivo di costruire un sistema informativo integrato e multi-tematico (INCIPIT) in grado di fornire alle PA, ai ricercatori ed al pubblico, dati utili a migliorare la qualità dei progetti di sviluppo locale. Il sistema, il cui completamento è previsto per il 2007, conterrà informazioni su variabili selezionate rappresentative dell'offerta e domanda di risorse territoriali di qualità su scala comunale, relativamente all'intero territorio nazionale. Nel sistema informativo verranno inseriti sia dati già disponibili (da fonti quali ISTAT, Ministero Beni Culturali, Ministero Ambiente, Ministero Politiche Agricole (MIPAF)/ISMEA, ecc) – rendendone così possibile la consultazione integrata mediante un'unica interfaccia –, sia dati da raccogliere ex-novo mediante indagini campionarie o sistematizzazione di informazioni amministrative.

#### **Analisi mercato consulenze**

A partire dalle attività di monitoraggio e valutazione degli studi di fattibilità cofinanziati dal CIPE con le delibere 106 e 135 del 1999 che l'UVAL ha svolto nel corso degli ultimi anni, è stata condotta un'analisi del ruolo che il mercato delle consulenze gioca nel determinare la qualità degli studi di fattibilità, e più in generale, dei servizi funzionali alla programmazione e progettazione degli investimenti pubblici. La ricerca, di cui è prevista la prossima pubblicazione all'interno della collana "Materiali UVAL" (cfr. IV.7), si propone di valutare se, in relazione alla domanda di servizi di consulenza espressa dalla Pubblica Amministrazione, il mercato ha le caratteristiche adeguate a fornire servizi di qualità, ed in particolare, grado di accumulazione di conoscenze, numerosità degli operatori, concorrenza. L'analisi viene condotta sia su dati aggregati, sia su dati micro riferiti alle gare per l'aggiudicazione dei circa 300 Studi di Fattibilità (SdF) cofinanziati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione economica (CIPE) nel periodo 1999-2002. L'evidenza sembra indicare un mercato ragionevolmente concorrenziale ma di dimensioni limitate e con scarsi incentivi per l'accumulazione di conoscenze specialistiche. Il lavoro discute i possibili interventi di politica economica per migliorare la qualità dei servizi resi alla Pubblica Amministrazione.

## 11.5 Partecipazioni a attività interistituzionali

### 11.5.1 OECD – Territorial Development Policies Committee (TDCP)

L'UVAL ha partecipato alle attività del Comitato OCSE per le Politiche di Sviluppo Territoriale (*Territorial Development Policies Committee*). Questo Comitato è il più importante forum internazionale nel quale Paesi differenti possono discutere e confrontarsi su questioni chiave delle politiche regionali. Il nostro Paese presiede questo Comitato. Rappresentanti dell'UVAL partecipano ai tre gruppi di lavoro (*Working Party*) di cui è composto il Comitato:

- Gruppo di Lavoro sugli Indicatori Territoriali
- Gruppo di Lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Rurali
- Gruppo di Lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Urbane

#### Gruppo di Lavoro sugli Indicatori Territoriali

L'attività principale su cui si è concentrato il contributo dell'UVAL nel corso del 2004 è stata la costruzione e affinamento di una banca dati di indicatori territoriali per le politiche regionali alimentata da tutti i paesi OCSE; sulla base delle informazioni di questa banca dati sono state avanzate alcune analisi per identificare le determinanti della crescita nelle Regioni (si veda "*OECD Regions at a glance*" OECD *Public Governance and Territorial Development Directorate*).

Inoltre durante il primo giorno della sessione estiva del Gruppo di Lavoro si è svolto un workshop internazionale sugli indicatori territoriali in cui il Dipartimento di Politiche di Coesione ha presentato un lavoro dal titolo "*Regional disparities in the EU*".

#### **Gruppo di Lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Rurali**

Nel 2004 l'UVAL, nell'ambito delle attività di supporto e valutazione delle politiche di sviluppo, ha svolto un'attività di supporto alla partecipazione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo alla Conferenza OCSE: "Nuovi Approcci allo Sviluppo Rurale: Lezioni dal Mondo Intero". Questa Conferenza si è concentrata sulla necessità di trovare nuovi approcci allo sviluppo rurale, che superino l'ottica settoriale (agricola) a favore di quella territoriale, ed integrata (lo sviluppo è in questo caso da perseguire attraverso la valorizzazione di risorse attribuibili a diversi settori, quali agricoltura; turismo; servizi; ambiente; e la migliore integrazione tra gli stessi). L'UVAL ha inoltre partecipato alla riunione annuale che è stata dedicata alla

presentazione di alcuni casi di studio dedicati principalmente all'utilizzo del metodo Leader (dal basso e basato sulla *partnership* di soggetti diversi) nelle politiche di sviluppo rurale. E' stata riportata l'esperienza italiana.

### **Gruppo di Lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Urbane**

Nel 2004, su mandato del DPS, l'Unità di Valutazione ha cooperato con gli altri paesi membri alla definizione delle priorità strategiche e del programma di attività dell'*Urban Working Party* (UWP) riunitosi nel mese di maggio. I temi di maggior rilievo sostenuti dall'UVAL tra quelli inclusi nell'agenda dell'UWP includono: competitività e attrattività urbana, partecipazione dei privati in progetti per grandi infrastrutture urbane, e strumenti di integrazione e di pianificazione fisica e socioeconomica nell'intorno rurale delle aree urbane (cd. *urban-rural linkages*). L'UVAL ha contribuito ai lavori del UWP fornendo spunti e informazioni sulle esperienze di *policy* in corso in Italia in programmi nazionali, regionali e comunali per lo sviluppo di città e di reti urbane. Tali esperienze sono state ritenute di rilievo e di interesse da parte dell'OCSE che ha invitato il DPS e l'UVAL a preparare una relazione sul ruolo dei governi nazionali per la competitività delle città in una *International Conference on City Competitiveness* programmata per il febbraio 2005 in Spagna.

#### **II.5.2 NARS**

Nel corso dell'anno un componente dell'Unità, ha prestato regolarmente collaborazione alle attività del *Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità* (NARS), organismo tecnico di consulenza interna al CIPE nel campo della regolazione economica dei servizi di pubblica utilità nei quali non operano autorità settoriali indipendenti.

La collaborazione ha principalmente riguardato istruttorie propedeutiche all'emissione da parte del NARS di pareri e raccomandazioni relativi a settori di interesse per gli interventi di riequilibrio territoriale e di accumulazione infrastrutturale; essa si è concretizzata nella partecipazione ai gruppi di lavoro istituiti presso il NARS, soprattutto negli ambiti delle tariffe idriche ed aeroportuali, nonché di quelle autostradali e marittime.

Nel settore delle tariffe idriche la collaborazione ha riguardato attività metodologiche connesse con la predisposizione della nuova *Raccomandazione* volta a rivedere il cosiddetto Metodo Transitorio CIPE-NARS, approvata dal NARS nel giugno del 2004. La *Raccomandazione* consolida la disciplina transitoria definita dal CIPE a partire dal 1995, fondata sul principio del *price cap*, innestandovi alcune innovazioni con riferimento all'incentivazione della qualità del servizio e al sostegno agli investimenti.

Nel campo delle tariffe aeroportuali, la collaborazione si è incentrata in attività metodologiche e ricognitive finalizzate all'esame preventivo da parte del NARS dei contratti di programma che i gestori aeroportuali debbono obbligatoriamente stipulare con l'ENAC - l'ente di regolazione del settore aereo - secondo l'iter previsto dalla delibera CIPE n. 86/00 ("*Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*"), in vista della loro successiva approvazione da parte del CIPE. Nel 2004, le attività hanno riguardato un primo contratto di programma, relativo a un gestore aeroportuale di media dimensione. Trattandosi della prima attuazione del percorso previsto dalla delibera citata, la Segreteria Tecnica del NARS ha ritenuto opportuno predisporre una *Raccomandazione* specificamente dedicata alla metodologia di remunerazione del capitale nel comparto aeroportuale, cui ha concorso l'elemento dell'UVAL; la *Raccomandazione* è stata approvata dall'organo collegiale nel dicembre 2004.

I termini della collaborazione tra UVAL e NARS sono regolati da un protocollo d'intesa siglato dai responsabili delle due unità nel corso del 2003. Dall'ottobre 2004 tale collaborazione è stata rafforzata con la nomina del componente UVAL a Responsabile della Segreteria Tecnica del NARS.

### II.5.3 Convenzioni con l'ISTAT

Il 2004 è stato un anno di forte impegno per l'UVAL nella partecipazione ai lavori di indirizzo della Convenzione tra il DPS e l'ISTAT, nel perfezionamento di alcune attività finalizzate alla produzione di dati con articolazione territoriale dettagliata (tra cui la Banca Dati Indicatori di Contesto, vedi paragrafo IV.15) e nella predisposizione di istruttorie per la definizione di nuove attività di cooperazione.

La convenzione già in essere, denominata *“Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008”*<sup>21</sup> ha continuato ad operare secondo le linee precedentemente specificate e le risorse ancora disponibili sono state destinate, nell’ottica di ottenere dati significativi a livello regionale, al potenziamento di due indagini: una relativa alla dotazione e l’utilizzo dell’ICT nelle imprese e l’altra relativa all’innovazione introdotta nelle imprese.

Al fine di rispondere a bisogni informativi già individuati, ma che non hanno potuto trovare nella convenzione in essere sufficienti finanziamenti, l’UVAL ha svolto un ruolo di supporto al DPS nella predisposizione di 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”*<sup>22</sup>. Tale convenzione, in continuità con la prima e seguendone gli stessi principi e le stesse modalità di governo, prevede, da una parte, azioni di aggiornamento di alcune informazioni già esistenti (Indagine sui servizi idrici, Indicatori sul disagio sociale, banca dati *Health-for-All*), 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 nell’ambito dei settori della cultura, tutela e valorizzazione del territorio e delle produzioni di qualità (Progetto INCIPIT).

Alcune di queste linee di attività scaturiscono direttamente dall’esigenza di sviluppare basi dati territoriali di ausilio alla valutazione in aree di forte impegno dell’UVAL. L’Unità si vede, pertanto, coinvolta nella preparazione di proposte operative e nell’animazione di gruppi di lavoro, oltre che nell’attiva partecipazione al Comitato Tecnico Scientifico che svolge funzioni di orientamento e indirizzo sul complesso delle attività degli atti convenzionali.

#### II.5.4 Inserimento dei CPT nel Sistema Statistico Nazionale

Nel corso del 2004, a partire dal Programma Statistico Nazionale (PSN) 2005-2007, i Conti Pubblici Territoriali sono divenuti un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l’informazione statistica ufficiale.

<sup>21</sup> Co-finanziata dal PON “Assistenza Tecnica e azioni di sistema” del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06.

<sup>22</sup> Finanziata interamente con risorse nazionali aggiuntive del Fondo Aree Sottoutilizzate.

La rilevazione è entrata a far parte, nella rete organizzativa in cui è strutturato il SISTAN, del Circolo di Qualità "Conti Economici e Finanziari", a cui partecipano rappresentanti degli utilizzatori e di tutti gli enti del Sistema con attività e prodotti collegati al tema e che effettua periodicamente un monitoraggio sullo stato di attuazione dei lavori e sulle loro prospettive. L'inserimento nel SISTAN ha valorizzato notevolmente i prodotti della banca dati, essendo i risultati dei processi produttivi previsti nel PSN "patrimonio della collettività" e, pertanto, destinati alla massima diffusione.

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

E' stato quindi proposto che anche lo studio progettuale del nuovo sistema informativo CPT entri, a partire dal PSN 2006-2008, nel SISTAN nell'ambito del Circolo di Qualità "Società dell'Informazione".

#### II.5.5 Il Protocollo DPS-RGS-ISTAT-ISAE

Nel corso dell'anno è proseguita l'attività interistituzionale prevista dal Protocollo tra il Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo, l'ISTAT, l'ISAE, la Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento delle Politiche Fiscali siglato nel 2003 e volto all'approfondimento metodologico delle diverse fonti statistiche nazionali in materia di finanza pubblica, con particolare attenzione alla dimensione territoriale del fenomeno.

Il ruolo dell'UVAL nelle attività del gruppo di lavoro permanente istituito dal Protocollo è stato particolarmente attivo in termini di circolazione di informazioni statistiche, di confronto metodologico e di impulso all'ampliamento del patrimonio informativo esistente. In particolare:

- i dati dei Conti Pubblici Territoriali (la banca dati del DPS finalizzata alla costruzione del conto consolidato del Settore Pubblico Allargato a livello

- regionale) sono stati utilizzati dall'ISAE nella redazione del Rapporto sul Federalismo e in altre analisi a livello territoriale;
- la raggiunta disponibilità di un dettaglio settoriale più accurato nella pubblicazione “La spesa statale regionalizzata” a cura della Ragioneria Generale dello Stato è attribuibile anche al confronto interno al gruppo di lavoro e alle richieste di ampliamento del set informativo per gli utilizzatori finali di tali dati;
  - l'intensificazione del dialogo con l'ISTAT sulle metodologie di regionalizzazione, sulla composizione della Pubblica Amministrazione e sul raccordo tra gli aggregati pubblicati dalle due istituzioni.

È inoltre da segnalare il significativo contributo offerto dalle diverse istituzioni coinvolte nel Protocollo in termini di confronto metodologico volto alla revisione complessiva della serie storica dei Conti Pubblici Territoriali, realizzata nel corso del 2004.

#### II.5.6 Il “Programma *Empowerment* della Pubblica Amministrazione”

Il programma “*Empowerment* della Pubblica Amministrazione del Mezzogiorno” è lo strumento di un ampio intervento attuato in cooperazione fra DPS e Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (e che si basa su una più ampia cooperazione interistituzionale con le Regioni del Mezzogiorno e, per molte linee di intervento, con gli altri enti locali meridionali) per conseguire obiettivi di modernizzazione e innovazione amministrativa soprattutto nelle amministrazioni più direttamente impegnate nelle politiche di sviluppo.

Nel quadro del più ampio impegno del DPS, l'UVAL nel corso del 2004 ha operato per conseguire gli obiettivi del programma, a due livelli:

- quello strategico, attraverso la partecipazione al Comitato interministeriale di Indirizzo tecnico-scientifico che ha disegnato le linee generali del programma e ne ha definito gli indirizzi per l'attuazione;
- quello più direttamente operativo con la progettazione, l'avvio della realizzazione e l'accompagnamento tecnico di alcune delle 5 linee di intervento di cui il DPS ha assunto la responsabilità diretta di attuazione (l'UVAL è in particolare impegnata nella linea “Dati, metodi e nuovi progetti per il Sud” e nella linea “Azioni pilota per i programmi di sviluppo locale”).

#### 11.5.7 Partecipazione al Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza della grandi opere

Nel corso del 2004 il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, istituito ai sensi della legge 443/2001 (cosiddetta Legge Obiettivo), sino allora composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Direzione Nazionale Antimafia e della Autorità di vigilanza delle opere pubbliche, è stato allargato ai rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Ministro ha deciso che i tre rappresentanti del Ministero esprimessero uno la segreteria del CIPE, per i compiti istituzionali svolti da tale segreteria nel processo amministrativo relativo alle grandi opere, un secondo l'UVER, per i compiti di monitoraggio che la unità svolge soprattutto nel processo di accelerazione delle grandi opere e un terzo l'UVAL per le funzioni di supervisione complessiva sul sistema di investimenti pubblici del Ministero dell'Interno.

Il Comitato, nel rispondere al suo mandato istituzionale, sta sviluppando diverse attività:

- La definizione di regole di comportamento che i diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel processo di realizzazione delle grandi opere, devono seguire al fine di assicurare la più alta sorveglianza e prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata in tali rilevanti lavori
- La predisposizione di norme di diverso livello che obblighino i soggetti al rispetto delle regole definite
- La stipula di protocolli con i soggetti che operano sulle grandi opere già assegnate prima della applicazione dei comportamenti prescritti dal comitato per la immediata attivazione di tali schemi operativi
- Il confronto con gli operatori per la esatta comprensione dei processi operativi e dei flussi finanziari in essere e la identificazione di buone pratiche da integrare nelle regole già richiamate
- La predisposizione di apposite linee guida per la operatività dei gruppi di lavoro interforze, costituiti presso ogni prefettura, per dare incisività sul territorio alla azione di prevenzione e di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata

A partire dalla delibera CIPE n. 21 del 29 settembre, le prescrizioni del Comitato sono indicate come obblighi per tutti i soggetti che utilizzino risorse FAS per l'accelerazione della realizzazione delle grandi opere.

Il Comitato è altresì intervenuto nel processo di definizione delle caratteristiche del processo di qualificazione dei *general contractor* anche nel corso di apposite audizioni degli organismi parlamentari.

La rilevanza delle opere coinvolte e la loro localizzazione in aree di tradizionale radicamento criminale richiedono che nel tempo siano rese sempre più evidenti ed obbligatori i comportamenti ottimali ai fini della prevenzione delle infiltrazioni criminali che i diversi soggetti devono mettere in atto. E' infatti necessario osservare che alcuni degli spazi per l'ingresso della criminalità organizzata nella realizzazione delle grandi opere siano conseguenza di imperfezione di alcune norme o in più casi di trascuratezza nella loro applicazione.

Per la rilevanza dei temi relativi alla capacità finanziaria degli operatori e dei flussi finanziari connessi alla realizzazione di tali opere, i rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno avviato uno studio specifico perché sia possibile definire modelli di comportamento degli attori che limitino, anche in campo finanziario, le possibilità di utilizzazione di risorse provenienti da attività criminali nei meccanismi di finanziamento delle opere e delle imprese impegnate nella loro realizzazione.

#### II.5.8 Partecipazione a Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

Va segnalata la collaborazione con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in particolare con la V Sezione, collaborazione esplicitata attraverso pareri circa la deroga richiesta dalle società concessionarie delle autostrade alle norme geometriche in caso di allargamenti (per quanto concerne le motivazioni di tipo economico e finanziario) e ultimo nel contributo ai lavori dedicati alla "verifica del progetto" al cui interno è stata presentata una memoria sui rapporti fra i costi e la qualità della programmazione del territorio. Tali lavori sono stati conclusi con il seminario di diffusione dei risultati nel gennaio 2005.

#### 11.5.9 L'attività di trasferimento di esperienze ai nuovi Stati dell'UE

Nel 2004 l'UVAL ha continuato l'attività di trasferimento di esperienze di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei Fondi Strutturali agli Stati Membri che dal maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione Europea.

Di tale attività hanno beneficiato in particolare le amministrazioni centrali e regionali di Polonia e Repubblica Ceca, nell'ambito di due progetti di gemellaggio amministrativo promossi dalla Commissione Europea (programma Phare) e coordinati dal DPS, capofila di un gruppo di partner italiani (amministrazioni regionali e agenzie di sviluppo e formazione di livello nazionale e regionale), britannici e francesi (DATAR). Il progetto con la Repubblica Ceca, avviato nel 2003, si è chiuso nell'ottobre 2004, mentre quello con la Polonia, avviato nel giugno 2004, si chiuderà nel febbraio 2006.

In tali progetti il contributo dei componenti UVAL, impegnati sia in attività di coordinamento sia in attività di trasferimento di esperienze, è stato significativo. Il Responsabile UVAL ha svolto infatti la funzione di *project leader* in entrambi i casi, mentre un componente è *resident adviser* e coordinatore di tutte le attività del progetto in Polonia. Diversi componenti UVAL sono stati inoltre coinvolti in attività di formazione e di affiancamento nelle attività di programmazione e attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, prevalentemente attraverso missioni di breve periodo nei Paesi interessati, ma anche in occasione di visite di studio di delegazioni dei due Paesi in Italia.

Il trasferimento di esperienze ha riguardato tre ambiti principali:

- la valutazione di programma;
- i metodi di analisi e di selezione dei progetti;
- l'attuazione del principio di partenariato nella programmazione e la attuazione.

Le attività di trasferimento di esperienze sono programmate anche per il 2005, nella prosecuzione del progetto in Polonia e in due nuovi progetti, in Turchia e in Bulgaria.

### *11.6 Attività di formazione, semiuariale, di confronto accademico*

L'UVAL, nel corso del 2004, ha svolto attività di diffusione della metodologia e delle tecniche di programmazione e di valutazione degli investimenti pubblici attraverso una serie variegata di iniziative.

Tra esse relazioni, interventi e partecipazioni a convegni e seminari. Tali presenze hanno coinvolto quali relatori pressoché tutti i componenti in 75 eventi, di cui 16 all'estero, presso istituzioni e strutture accademiche di grande prestigio. Tale tipo di attività ha subito un drastico ridimensionamento nella seconda parte dell'anno a seguito degli interventi di finanza pubblica. Gli argomenti trattati sono stati i più vari, afferenti a tutte le aree tematiche, come emerge dal riepilogo presente in altra parte di questa relazione. Tutti i materiali utilizzati per tali interventi sono a disposizione della Unità come patrimonio collettivo di elaborazione.

### **Docenze e progettazioni di azioni formative per corsisti italiani ed esteri**

Nel corso delle attività di assistenza ad altri paesi e nelle attività istituzionali di rapporto con la rete dei nuclei e con le diverse realtà che stanno sviluppando formazione direttamente rivolta ai bisogni dello sviluppo locale e della valutazione, i componenti della Unità hanno molte volte svolto il ruolo di progettisti delle esperienze di formazione. Svareti gli ambiti contenutistici interessati da tali progettazioni, si rileva una forte iniziativa sui temi più direttamente legati ai processi di valutazione.

### **Tutoraggio di specifici progetto formativi per gli stagisti presso l'Unità**

In deciso incremento il numero degli stagisti che hanno completato presso l'UVAL il loro specifico percorso formativo. Solo in un caso (Università Bocconi) lo stage ha interessato uno studente durante il corso di laurea, negli altri casi lo stage è intervenuto all'interno di iniziative formative post-laurea, in prevalenza Master. Tredici stagisti di sei strutture formative differenti hanno rappresentato un significativo sforzo che ha coinvolto dieci componenti come responsabili dei progetti formativi e l'intera struttura. Va tuttavia posto in evidenza che accanto allo sforzo accennato, gli stage rappresentino anche per la Unità una importante occasione per sistematizzare conoscenze e materiali di supporto, per confrontarsi con continuità

con approcci culturali e professionalità diverse, pur se in formazione, di allargare la potenzialità di copertura di iniziative e di aree tematiche che la perdurante limitatezza numerica degli assistenti continua a far gravare sulle sole attività dei componenti. A giudizio degli stagisti la qualità della relazione e dell'apprendimento sono significativi.

Nel corso del 2004 il Dipartimento ha lanciato una iniziativa denominata "Laboratorio sulle Politiche di Sviluppo" che rappresenta una delle iniziative di maggior rilievo strategico nell'ambito del "Programma di diffusione delle conoscenze" attivato dal DPS a beneficio delle reti delle PA che operano, a diverso titolo e livello, lungo la filiera dello sviluppo.

L'avvio e il rilancio di una nuova e più profonda fase riflessione e di analisi sulle politiche di sviluppo, anche sulla scorta delle esperienze che il DPS ha condotto e realizzato in questi anni nelle aree sottoutilizzate, assume un ruolo centrale e decisivo nel prossimo periodo: per motivi di carattere strategico, ovvero per progettare e realizzare politiche volte a determinare uno sviluppo più equilibrato e solido del nostro Paese; per dotare la società civile e il settore produttivo di servizi pubblici di qualità, migliorando la qualità della vita e la competitività e sostenibilità del sistema produttivo.

Ma anche per ragioni più immediate, urgenti, operative: per l'impostazione del nuovo ciclo di programmazione dei prossimi 10 anni e per costruire competenze tecniche e professionalità che abbiano quale riferimento – scientifico e metodologico – una base di conoscenze più solida, strutturata, prodotto della confluenza e del dialogo di più discipline e di più esperienze.

L'obiettivo è quello di restituire alle politiche di sviluppo quella centralità e quel ruolo che sono apparsi negli ultimi anni più sfocati e più sfuggenti: non perché non ci fosse una strategia e un progetto ma perché di questa strategia e di questo progetto (e dei risultati cui pure hanno condotto) non c'è stata una comunicazione (e quindi una conoscenza) adeguata e anche e soprattutto perché è mancato a livello nazionale un confronto politico-culturale che avesse al centro la nuova politica per il Mezzogiorno, le nuove esperienze realizzate nel territorio, la valutazione competente e documentata dei risultati (positivi o negativi) cui si è giunti e delle implicazioni per il futuro che dall'analisi di queste esperienze si può trarre.

In questa fase di avvio l'attività del Laboratorio nasce e si alimenta soprattutto tramite momenti seminariali gli "Incontri di Laboratorio", occasioni di confronto

dialettico, multidisciplinare e di ampio respiro, dedicati a tematiche nodali o all'analisi del contributo interpretativo ricavabile da grandi studiosi del presente o del passato.

A questa iniziativa i componenti dell'Unità di valutazione partecipano a vario titolo, con la presenza di due di essi nel comitato scientifico di orientamento della iniziativa in rappresentanza del Dipartimento e di un terzo come responsabile della direzione scientifica e dell'attuazione del progetto stesso, come relatori agli stessi, come partecipanti ai momenti di incontro.

### III. I DATI SULL'ATTIVITÀ UVAL

#### A. DOCUMENTI PRODOTTI DALL'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (UVAL) NEL CORSO DEL 2004

Si riporta la lista di documenti metodologici, rapporti e relazioni predisposti dall'UVAL – o con il coordinamento dell'UVAL – nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

- Quarta relazione SNV – Valutazione di secondo livello (luglio 2004)
- Spunti per il processo di selezione delle domande di valutazione per l'aggiornamento della Valutazione Intermedia (maggio 2004)
- Indicazioni per l'aggiornamento della Valutazione Intermedia e la ricerca sul campo (Modulo I): le domande di valutazione (maggio 2004)
- L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale (Numero 1 della linea di pubblicazioni Materiali UVAL, settembre-ottobre 2004)
- Misurare per decidere: utilizzo *soft* e *hard* di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale (Numero 2 della linea di pubblicazioni Materiali UVAL, novembre-dicembre 2004)
- Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del QCS Obiettivo 1 2000-2006 (novembre 2004)
- La partecipazione dei Fondi Strutturali agli investimenti del settore idrico - Una metodologia di determinazione (gennaio 2004)

## 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 (circuito 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.Confartigianato	Lecce
"Le politiche di sviluppo delle regioni e la 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
<b>Componenti dell'Unità di valutazione</b>	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
<b>Componenti: giorni di lavoro totali</b>	3.120	6.720	6.720	6.720	5.760	4.596	5.148
<b>Componenti: numero missioni fuori sede</b>	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
<b>Linee di attività classificate</b>	12	30	36	41	45	49	
<b>Capo del Nucleo di valutazione e verifica</b>	da 6/98	Barca	Scognamiglio	Scognamiglio	Barca	Barca	Barca
<b>Responsabile dell'Unità di valutazione</b>	da 9/98	Batzella	Pancheri	Pancheri	Pancheri	Raimondo	Raimondo
<b>Personale dipendente</b>	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
<b>giorni di lavoro totali</b>	880	1.980	1.980	1.980	1.980	2.582	2.617
<b>giorni personale /giorni componenti</b>	28%	29%	29%	29%	34%	56%	51%
<b>Collaboratori (numero di contratti)</b>	1	3	3	4	5	7	6
<b>Tirocinanti (numero di stagisti)</b>	0	2	2	7	9	8	13
<b>Percentuale giorni lavorati per Area</b>	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](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 monitoraggio<sup>23</sup>.

### **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

---

<sup>23</sup> 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"<sup>24</sup>.

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.

---

<sup>24</sup> 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.

### *W.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 sottostante<sup>25</sup>, 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 comunitaria<sup>26</sup>, 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 cento<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> 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.

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

<sup>27</sup> 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 QCS<sup>28</sup>.

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

---

<sup>28</sup> 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 coesione<sup>29</sup> 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.

---

<sup>29</sup>Commissione 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](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_it.htm)

Infine è stata esplorata la possibilità di un meccanismo di penalità in caso di mancata verifica dell'addizionalità, al fine di dare maggiore coerenza al principio. Anche in questo caso si è suggerito che i criteri di individuazione della penalità e le modalità di applicazione della stessa - ferma restando la valutazione delle condizioni macroeconomiche specifiche in cui il Paese ha operato - siano discusse in sede tecnica e partenariale.

L'attività negoziale proseguirà nei primi mesi del 2005 e porterà alla discussione con la Commissione e tutti gli Stati membri di una serie di modifiche testuali all'art. 13 del Regolamento relativo alla addizionalità.

#### *IV.5 Le attività Uval di monitoraggio e valutazione dei Progetti integrati territoriali*

Di pari passo con l'evolversi dell'attuazione dei Progetti integrati territoriali (PIT), nel 2004 sono proseguite le attività del loro monitoraggio ed i primi tentativi di valutazione dei loro risultati. Molte di queste attività interessano l'Unità di Valutazione.

Il progetto dal quale ci si attendono risultati più duraturi in termini di miglioramento strutturale della capacità delle Pubbliche Amministrazioni di produrre ed utilizzare conoscenze per lo sviluppo locale, è il progetto di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT (cfr. IV.3). Nel costruire questo sistema di monitoraggio, l'UVAL, conformemente al mandato ricevuto dal Comitato di Sorveglianza del QCS del marzo 2003, opera in collaborazione con l'Unità Tecnica della Rete dei nuclei di valutazione all'interno di un gruppo di lavoro istituito tra i nuclei delle amministrazioni dell'Ob.1 con l'aggiunta del Molise. Nel corso del 2004, le attività del progetto, già in corso dal 2003, sono proseguite attraverso incontri bilaterali presso le Regioni tra componenti dell'UVAL e dell'Unità Tecnica (UT) della Rete, ed i referenti regionali per il monitoraggio dei POR. In questi incontri tenutisi nelle sei Regioni dell'Ob.1 coinvolte, si è cercato di identificare e risolvere i principali ostacoli tecnici alla raccolta, organizzazione e messa a sistema di quei dati sui PIT che il gruppo di lavoro aveva concordato di sottoporre a monitoraggio. A partire dal Luglio 2004 sono cominciati i primi riversamenti di dati dalle amministrazioni regionali verso il sistema di monitoraggio condiviso. A fine anno, 5 delle 7 Regioni

coinvolte avevano effettuato almeno uno scarico di dati, anche se il livello di popolamento dei campi previsti era ancora piuttosto disuguale.

In preparazione per il momento in cui questi trasferimenti di dati raggiungeranno un soddisfacente grado di completezza, UVAL ha avviato in stretta collaborazione con l'Unità tecnica della Rete il lavoro di disegno della piattaforma informatica che andrà ad ospitare i dati stessi. In questo compito sono stati impegnati in primo luogo due tecnici informatici contrattualizzati a valere sul Programma di diffusione delle conoscenze finanziato dal CIPE con delibere n. 36 del 3 maggio 2002 e n. 17 del 9 maggio 2003.

Nonostante gli evidenti passi avanti compiuti nel corso dell'anno, al 31 dicembre il sistema di monitoraggio non era ancora in grado di restituire ad un livello soddisfacente informazioni confrontabili sul fenomeno dei PIT nelle Regioni Ob.1. Entro metà del 2005 si prevede una prima messa a disposizione del prototipo di questo sistema di monitoraggio ai Nuclei di Valutazione delle Regioni coinvolte. Nell'attesa dell'entrata a regime di tale sistema, l'UVAL ha dovuto proseguire quell'attività di raccolta dei dati più essenziali sulla programmazione e l'attuazione dei PIT, che svolge in via transitoria fin dall'avvio dei primi progetti integrati.

Nel dicembre 2005 questo osservatorio dell'UVAL sui PIT è stato esteso anche a forme di progettazione integrata finanziate dai POR, che non vengono denominate PIT ma che risultano essere analoghe ad essi per molti aspetti di approccio e di procedura. Tra le nuove iniziative progettuali incorporate al sistema, ad esempio, si contano 13 progetti integrati con più di 300 interventi in città capoluogo di tre Regioni che, in assenza dell'ampliamento dell'universo considerato, sarebbero sfuggiti alle attività di analisi e monitoraggio.

L'osservatorio dell'UVAL ha rappresentato ancora nel corso dell'anno la fonte fondamentale per la reportistica ufficiale sul fenomeno dei PIT. Accanto alle attività di raccolta di dati generali ed alle informazioni di inquadramento del fenomeno PIT, l'UVAL conduce in proprio o in collaborazione con altri soggetti, altre attività di ricerca e documentazione su aspetti più specifici della progettazione integrata.

Un'importante indagine di approfondimento ideata e commissionata dall'UVAL ha riguardato i gruppi dirigenti coinvolti nella progettazione e nell'attuazione dei PIT a livello locale. La maggioranza degli esperti e operatori considerano queste risorse umane di fondamentale importanza in quanto esse sono depositarie delle competenze necessarie ai progetti di sviluppo locale per raggiungere gli obiettivi che si

prefiggono. Tuttavia, andando al di là di questo riconoscimento di principio, da più parti ci si chiede se e in che misura il movimento dei PIT abbia intercettato le competenze accumulate nel corso delle precedenti esperienze di programmazione negoziata e progettazione dello sviluppo locale e se le capacità di cui in concreto dispone la classe dirigente dei PIT siano sufficienti e adatte al compito loro affidato. Per far luce su questi temi il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha lanciato un'indagine conoscitiva che è stata materialmente condotta nei mesi di Ottobre e Novembre 2004. L'indagine è consistita in un'intervista telefonica con metodo CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) che è stata somministrata da una società specializzata ai dirigenti di livello locale dei PIT. L'indirizzario di questi dirigenti, predisposto con l'aiuto del FORMEZ, constava di 314 persone, ripartite *ex ante* in 4 ruoli a seconda delle funzioni che essi svolgevano a favore del PIT. 269 di questi sono stati raggiunti e intervistati sui temi delle loro esperienze, competenze, e attività concretamente svolte a favore del progetto. La base dati così realizzata costituisce un importante fonte di conoscenza sul fenomeno della progettazione integrata, che è già stata oggetto nel 2004 di una parziale diffusione interna al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, ma sarà restituita al pubblico in diverse occasioni pubbliche nel corso del 2005.

### **Lavoro sui PIT Urbani**

Tra le iniziative di approfondimento e valutazione dell'esperienza in corso nell'attuazione dei PIT, a cui l'UVAL partecipa seppur con un ruolo non centrale, è giusto infine menzionare le Azioni Pilota su un selezionato numero di PIT affidati dal DPS alla Società Studiare Sviluppo. L'UVAL partecipa agli importanti momenti di restituzione delle informazioni interni al dipartimento e di supervisione tecnica delle Azioni Pilota. In questi incontri, la disamina dei processi di attuazione dei PIT nelle aree oggetto di intervento diventa occasione di riflessione collettiva sulle potenzialità di sviluppo e sui possibili interventi correttivi nei casi specifici e con riferimento allo strumento nel suo complesso.

*IV.6 - Trasporti: pareri e valutazione dei programmi di investimento nel settore*

Anche nel corso dell'anno 2004, come in passato, molte amministrazioni hanno chiesto all' Unità di valutazione di prestare la propria consulenza specialistica nella valutazione dei progetti di trasporto, in particolare nella valutazione dei progetti infrastrutturali.

In questa sede vengono richiamate, in quanto attività derivate da richieste di collaborazione particolarmente impegnative e di interesse tecnico non marginale, tre esperienze maturate nel corso del 2004:

- la collaborazione costante con la Segreteria del CIPE nell'istruttoria dei progetti da finanziare;
- la collaborazione con la Regione Sardegna a proposito del vaglio delle proposte di accesso ai fondi comunitari disponibili nell'ambito della misura 6 del Programma operativo regionale;
- la collaborazione con il Consiglio superiore dei lavori pubblici nell'istruttoria dei progetti di trasporto.

In tutti e tre i casi, è appena il caso di ricordare, il ruolo dell'Unità di valutazione deriva dalle competenze istituzionali, che rinviano agli aspetti della convenienza sociale e della sostenibilità finanziaria degli investimenti proposti.

L'UVAL assiste il CIPE, su richiesta formale della Segreteria del CIPE stessa, nell'istruttoria dei programmi e progetti di trasporto che transitano per richiesta di finanziamento o anche per la sola approvazione di una fase dell'iter di programmazione o di realizzazione. Questa attività impegna l'UVAL sul doppio fronte dell'esame dei documenti di programma o di progetto *in ingresso* al CIPE per le decisioni e, una volta deliberato, *in uscita*, come note di esplicitazione delle variazioni richieste alle proposte presentate sotto il profilo di metodo o di analisi. Nel corso del 2004 particolare impegno è stato dedicato agli studi di fattibilità ferroviari promossi dal CIPE e realizzati da RFI, così come al Piano delle priorità degli investimenti di RFI stessa.

L'attività di supporto tecnico rivolta, sempre per i profili economici di propria competenza, alle Regioni, ha portato nel 2004 l'UVAL ad essere presente con un suo componente nella commissione che ha vagliato le proposte di intervento nei trasporti urbani della Sardegna da finanziare con i fondi del Programma operativo regionale, selezione che si è chiusa con soddisfazione dell'Ente richiedente.

Numerosi sono i contributi che l'UVAL ha dato alle istruttorie del Consiglio Superiore dei LLPP riguardanti i progetti di trasporto (sempre con riferimento alla parte di propria competenza) partecipando alle sedute della V Sezione con un proprio esperto di analisi economica di infrastrutture di trasporto.

L'UVAL predispone pareri e valutazioni per sostenere le amministrazioni nel portare a maturazione i progetti di trasporto attraverso il supporto specialistico in materia di valutazione tecnico economica, esaminando il profilo economico e finanziario del progetto e del suo contesto, con l'obiettivo di segnalare elementi di fragilità da superare, partecipando così al miglioramento della qualità progettuale.

Attraverso le esperienze di valutazione dei progetti degli ultimi anni si sono migliorati in via tecnica anche gli strumenti stessi che si utilizzano per incrementare la qualità delle scelte e dei progetti. Così sono stati reintrodotti gli studi di fattibilità, migliorandone la definizione e i contenuti mano a mano che maturavano le esperienze (soprattutto ferroviarie), è stata data assistenza alle Regioni nell'impostare i Piani regionali dei trasporti, si è operato affinché le amministrazioni reintroducessero tecniche come l'analisi costi benefici, togliendo ad esse però ogni forma di determinismo numerico.

Oggi il processo di riqualificazione avviato dall'UVAL si è allargato coinvolgendo più soggetti, dai nuclei di valutazione presso ogni amministrazione centrale e regionale, alle unità specializzate quali l'unità di finanza di progetto.

#### *IV.7 Il lancio della collana editoriale "Materiali UVAL"*

##### **La linea editoriale delle pubblicazioni di "MATERIALI UVAL"**

Negli ultimi anni è emersa presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici l'esigenza di promuovere la circolazione esterna degli approfondimenti tematici prodotti dall'Unità.

Allo scopo di cogliere tale esigenza nel corso del 2004 si è avviata la pubblicazione di una collana bimestrale dal titolo "Materiali UVAL".

Obiettivo dell'iniziativa è la diffusione del patrimonio di analisi economico-sociale, metodologica, statistica e istituzionale acquisito da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione, con una particolare attenzione rivolta al confronto, alla condivisione e alla circolazione di conoscenza nell'ambito della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (ReteNuvv).

La pubblicazione "Materiali UVAL" mira a raggiungere un pubblico ampio, composto da segmenti dell'opinione pubblica e dei *policy makers* regionali, nazionali e internazionali interessati ai temi dello sviluppo e delle infrastrutture (come ad esempio Amministrazioni centrali e regionali, Università, Biblioteche, Uffici studi, Partenariato economico e sociale, Organismi internazionali).

La collana è articolata in tre distinti filoni tematici: *Analisi e studi*, *Documenti* e *Metodi*.

- *Analisi e studi* è dedicata alla diffusione di contributi originali e lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche con anche comparazioni fra esperienze internazionali o regionali, approfondimenti di singoli casi o studi di "buone pratiche";
- *Documenti* raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità;
- *Metodi* propone contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità.

A seguito della disponibilità di tutte le necessarie autorizzazioni alla pubblicazione, nel corso del secondo semestre del 2004 si è avviata la diffusione del periodico. I primi due numeri di Materiali UVAL sono stati dedicati rispettivamente:

- i) alla descrizione di metodi e processi che hanno condotto alla stima di dati tempestivi di spesa pubblica disaggregati a livello territoriale utilizzati per definire e valutare gli indirizzi della politica economica nazionale e regionale;
- ii) all'approfondimento delle attuali modalità di utilizzo di sistemi di indicatori disaggregati a livello di Regione nelle politiche di sviluppo territoriale.

Nel riquadro 1 è contenuto un breve estratto delle due pubblicazioni. Numeri successivi di Materiali UVAL conterranno approfondimenti su concentrazione e apertura del mercato della consulenza per la realizzazione degli Studi di Fattibilità, alcune analisi settoriali, indicazioni per la realizzazione di ricerche valutative di programmi, una lettura critica del sistema della premialità e del processo di valutazione intermedia dei Fondi strutturali, metodi per la previsione di dati di spesa applicati ad alcuni degli attuali strumenti di attuazione delle politiche pubbliche. La varietà delle tematiche trattate rispecchia la ricchezza del patrimonio di informazioni e analisi elaborate dall'UVAL che si intende mettere a disposizione del pubblico.

**Riquadro 1****1. L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**

*Metodi , settembre – ottobre 2004*

*In allegato a questo primo contributo pubblicato in "Materiali UVAL" vengono diffusi anche gli atti di due convegni svolti nell'autunno del 2003 dedicati ai progetti Conti Pubblici Territoriali e Indicatore anticipatore:*

- Atti del convegno La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni - Roma, 16 ottobre 2003*
- Atti del convegno Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri - Roma, 6 novembre 2003*

*Questo numero raccoglie gli elementi metodologici e di processo che hanno condotto alla stima di dati tempestivi utilizzati nella redazione dei documenti ufficiali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per definire e valutare gli indirizzi della politica economica nazionale e regionale. La realizzazione di politiche regionali di sviluppo, specie in una fase di rapida evoluzione delle capacità di spesa dei territori e di stringenti vincoli di finanza pubblica, richiede infatti di conoscere con il minor ritardo possibile la dimensione dei flussi di spesa pubblica in conto capitale secondo la loro destinazione territoriale. L'Indicatore anticipatore è lo strumento statistico che fornisce, con un ritardo di soli sei mesi, la distribuzione per macroarea e Regione degli investimenti diretti effettuati dalla Pubblica Amministrazione e dei trasferimenti di capitale a imprese e famiglie, identificando anche il soggetto erogatore della spesa.*

*La costruzione dell'Indicatore anticipatore ha comportato forti innovazioni, anche organizzative, nella ricerca e nell'utilizzo di fonti amministrative disperse e nell'applicazione a esse di specifici metodi statistici di stima e trattamento dei dati.*

*La possibilità di cogliere con tempestività le tendenze in atto fornisce ai policy maker l'opportunità di valutare e orientare con maggiore consapevolezza le risorse finanziarie per l'intervento pubblico.*

**2. Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**

*Analisi e studi , novembre - dicembre 2004*

*Questo numero è stato reso disponibile anche in lingua inglese.*

*Nel lavoro sono descritti due sistemi di indicatori territoriali, costruiti su iniziativa del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 con gli obiettivi di valutare la dimensione geografica degli andamenti economici e sociali e misurare la qualità degli interventi di policy, permettendo in tal modo di reintrodurre nelle politiche regionali la sequenza obiettivi/strumenti/dati. Tuttavia, a causa dell'incompletezza delle informazioni, gli obiettivi di policy sono difficilmente traducibili in misure quantitative verificabili; in secondo luogo, è complesso stabilire legami causali tra interventi e obiettivi. Il lavoro pubblicato descrive le caratteristiche principali delle due iniziative intraprese in Italia per affrontare questi problemi attraverso due distinte metodologie che tengono conto della misura dei problemi stessi. In un caso, si è definito un insieme di indicatori per descrivere obiettivi finali - detti "indicatori di contesto" - per i quali è possibile solo un uso soft: mirare meglio gli interventi all'interno di un processo decisionale che coinvolge molteplici attori privati e pubblici, e valutarne l'efficacia complessiva. Nell'altro caso, invece, dove la policy vuole mirare esplicitamente all'institution building si è fatto un uso hard degli indicatori, condizionando premi e sanzioni finanziarie al raggiungimento di obiettivi quantificati; in tal caso è stato necessario realizzare un "meccanismo rivelatore di informazioni" basato sul partenariato e sul monitoraggio costante, tramite il quale gli indicatori sono stati meglio specificati durante il processo stesso di attuazione degli interventi. Profili di forza e di debolezza delle due iniziative e dei loro risultati vengono presentati con alcune indicazioni per gli interventi futuri.*

La diffusione della pubblicazione *Materiali UVAL* avviene in forma sia cartacea, sia elettronica all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp>. Ogni numero viene inviato ad un selezionato insieme di soggetti istituzionali e non, cui l'Unità di Valutazione si riferisce o con cui collabora direttamente. Nella pagina web dedicata alla pubblicazione, oltre a scaricare il testo dei diversi numeri pubblicati, è comunque possibile iscriversi ad una specifica *mailing list*, a cui viene inviato un avviso al momento della pubblicazione in formato elettronico, e manifestare il proprio interesse a ricevere i numeri della rivista in versione cartacea. Sul sito sono arrivate, al momento della stesura della presente relazione, circa 300 richieste per ricevere la pubblicazione in versione elettronica e circa 100 su carta. Hanno risposto in particolare universitari, consulenti di società di ricerca applicata, rappresentanti di amministrazioni pubbliche in particolare a livello locale, appartenenti a enti pubblici non economici e a uffici studi di banche. L'indirizzario di riferimento per l'invio del primo numero in versione cartacea era composto da circa 450 destinatari ed ha raggiunto circa 650 persone con il secondo numero.

Il progetto è stato sviluppato internamente all'Unità di Valutazione, attivando una linea di attività dedicata e istituendo uno specifico gruppo di lavoro con la collaborazione dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del Dipartimento. Il Responsabile dell'UVAL ha la funzione di Direttore cui risponde un Comitato di Redazione, costituito da componenti UVAL, e un Comitato Scientifico, con *referees* anche esterni. La decisione di ultima istanza sull'uscita di "Materiali UVAL" spetta al Capo del Dipartimento nella sua qualità di Capo dell'Unità di Valutazione.

L'approvazione del progetto, la definizione delle responsabilità sulla pubblicazione e la determinazione di un piano preliminare per i primi numeri sono state oggetto, nel corso del 2004, di decisioni, determinazioni e decreti da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro e del Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

*IV.8 Il sostegno al processo di valutazione intermedia e preparazione dell'attività di aggiornamento delle valutazioni*

Il Parlamento ha attribuito all'UVAL, nell'istituirlo, la responsabilità di realizzare coordinamento metodologico per costruire una capacità autonoma di valutazione presso Regioni e Amministrazioni centrali. Esse devono, infatti, essere in grado di valutare e fare valutare gli effetti che la loro azione produce nella società e nell'economia e di rendere conto ai cittadini di tali effetti, non solo quando questo è imposto dai regolamenti comunitari, ma su base autonoma.

In altri paragrafi si parla dell'orientamento che l'UVAL fornisce nel campo della valutazione *ex ante* di progetti (vedi paragrafo II.4). Ci concentriamo qui sull'orientamento e sostegno alla valutazione intermedia dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea nel Mezzogiorno d'Italia (c.d. Obiettivo 1), che l'UVAL fornisce all'interno di un sistema di regole provenienti dall'Unione Europea<sup>30</sup> e concordate con la Commissione Europea<sup>31</sup>.

I programmi cofinanziati dall'UE hanno la caratteristica di essere sottoposti obbligatoriamente a valutazione e monitoraggio. Tale caratteristica conferisce loro un carattere di trasparenza da estendere anche alle politiche nazionali, perché rappresenta un'opportunità di fornire contributi al dibattito pubblico sulle politiche di sviluppo, di coinvolgere pienamente le parti sociali, di aumentare (insieme ad altri meccanismi, come la premialità, vedi paragrafo IV.1) la capacità delle amministrazioni.

Il Quadro Comunitario di Sostegno Ob.1 (QCS) attribuisce all'UVAL la responsabilità di coordinare il Sistema Nazionale di Valutazione per le Regioni dell'Obiettivo 1 (SNV), composto dall'UVAL e dalle strutture di riferimento per la valutazione degli interventi del FEOGA e del FSE (INEA e ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE). Il SNV svolge attività di orientamento e osservazione dei processi di valutazione dei programmi operativi al fine di elevare la qualità e l'utilità di tali processi per tutti i soggetti: utenti del programma, partner istituzionali e sociali, attuatori, soggetti titolari di responsabilità trasversali, Autorità di Gestione dei programmi e del QCS e Commissione Europea<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Il Regolamento 1260/99 sui Fondi Strutturali.

<sup>31</sup> Queste indicazioni sono contenute nel Quadro Comunitario di Sostegno Ob.1 2000-2006, rivisto, di concerto con la Commissione Europea, durante il 2004.

<sup>32</sup> La collaborazione tra UVAL, Inca ed Isfol è stata voluta per superare l'ottica settoriale, a favore di un'ottica valutativa integrata, che ha per oggetto le realtà su cui i Programmi operano, al di là del Fondo Strutturale che finanzia un determinato programma. Trattasi di un'esperienza che cerca di bilanciare gli effetti

Durante il 2004, il sostegno dell'UVAL ha riguardato la disseminazione e l'utilizzazione dei risultati delle valutazioni intermedie<sup>33</sup>, l'esame dei rapporti e, soprattutto, l'individuazione delle domande di valutazione per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie, che dovrà essere completato entro il 31 dicembre del 2005.

In generale, si può affermare che hanno cominciato a manifestarsi i risultati delle azioni intraprese da UVAL e SNV a partire dal 2001, insieme ad indicazioni chiare sulle aree in cui c'è ancora bisogno di sostegno. Alcune Regioni e, forse in misura minore, Amministrazioni centrali hanno manifestato una crescita nella loro capacità di valutazione: hanno, infatti, cominciato ad utilizzare i risultati della valutazione; hanno dato luogo ad iniziative di disseminazione dei risultati; hanno espresso domande di valutazione su temi circoscritti per l'aggiornamento della valutazione intermedia, e, in alcuni casi, hanno individuato tali domande attraverso confronti con i partner sociali e istituzionali.<sup>34</sup> Inoltre, anche a detta della Commissione Europea, la qualità dei rapporti di valutazione intermedia è migliorata rispetto alle esperienze dei passati periodi di programmazione.

Amministrazioni e partner sociali hanno, in modo crescente, sviluppato aspettative nei confronti delle valutazioni. Hanno preso seriamente in considerazione i rapporti di valutazione, in qualche caso manifestando insoddisfazione. Tuttavia, a differenza del passato, spesso tali insoddisfazioni non sono apparse tentativi di difesa contro le affermazioni del valutatore, ma, piuttosto, come implicite richieste di dati, giudizi e lezioni davvero utilizzabili e fondati su ricerche rigorose.

Questi avanzamenti, non generalizzati ma crescenti nel tempo, costituiscono la manifestazione di una crescita di capacità autonoma che ha trovato sostegno, orientamento e legittimazione nelle attività che l'UVAL ha svolto negli anni scorsi (vedi Relazione UVAL 2003). In parte, le attività del 2004 hanno costruito su tali avanzamenti, recependoli e rafforzandoli. Alcune amministrazioni, come le Regioni Basilicata e Puglia, infatti, hanno autonomamente scelto di coinvolgere i partner istituzionali e sociali nell'individuazione delle domande di valutazione per l'aggiornamento delle valutazioni indipendenti.

---

dell'organizzazione del lavoro settoriale e per fondo di finanziamento che, non necessariamente in modo intenzionale, deriva dalla struttura dei Fondi Strutturali e dall'organizzazione della Commissione.

<sup>33</sup> I rapporti di valutazione intermedia dei Programmi Operativi (PO) e del QCS sono stati trasmessi alla Commissione Europea entro il 31 dicembre 2003.

<sup>34</sup> Vedi Relazione del SNV 2004. Il SNV produce periodicamente una relazione sull'andamento dei processi valutativi in Ob.1 per il Comitato di Sorveglianza del QCS. Le Relazioni sono disponibili sul sito dell'UVAL al seguente indirizzo: [www.dps.mef.gov.it/uval\\_doc\\_meccanismi.asp](http://www.dps.mef.gov.it/uval_doc_meccanismi.asp)

### **Utilizzazione**

Gli esperti dell'UVAL hanno proceduto a letture sistematiche e trasversali di tutti i rapporti di valutazione intermedia elaborati entro il 2003, ciascuno selezionando le parti tematiche di propria competenza (Città; Sviluppo Locale; Sviluppo delle Aree Rurali; Ambiente; Risorse Culturali etc). Hanno, quindi, impiegato i risultati di tali valutazioni (insieme ad altre fonti) per trarre informazioni, lezioni e indicazioni da utilizzare nella loro funzione di appoggio al Servizio dei Fondi Strutturali, in occasione della riprogrammazione delle risorse dei Fondi Strutturali relative al QCS Ob.1.

Anche altri soggetti del sistema (CE, Regioni, Amministrazioni centrali, partner istituzionali e socio-economici) hanno fatto delle valutazioni un utilizzo strumentale<sup>35</sup>, benché ancora non generalizzato. L'esempio migliore è quello dell'aggiornamento dell'analisi *ex ante* dell'impatto macro-economico del QCS, che ha portato ad una revisione degli obiettivi generali del programma. Si sono verificate, poi, altre forme di utilizzazione, ad esempio nei dibattiti sui singoli programmi e sulla strategia generale dell'intervento durante la revisione di metà periodo.

### **Disseminazione**

L'utilizzazione dei risultati delle valutazioni presuppone la loro disseminazione e cioè che tali risultati siano portati con mezzi efficaci alla conoscenza dei soggetti che prendono le decisioni e siano inseriti nel dibattito pubblico.

Si è deciso a tal fine di preparare un questionario destinato alle AdG e ai Nuclei per individuare a quale livello Regioni e Amministrazioni centrali si fossero impegnate nella disseminazione dei risultati delle valutazioni intermedie. Dall'elaborazione dei risultati del questionario si deduce un maggiore impegno nella diffusione interna alle Amministrazioni dei risultati delle valutazioni. Ancora pochi, invece, sono i casi in cui l'AdG, con l'aiuto del valutatore, si è impegnata nella disseminazione a soggetti esterni delle informazioni prodotte dalle valutazioni. Tra questi casi, si segnalano alcune iniziative promettenti, come, ad esempio, il forum con le parti economiche e sociali, la pubblicazione e diffusione di *brochures* e riunioni tematiche allargate. Inoltre, sul sito del SNV è aggiornata periodicamente una pagina che riporta i *link* ai

---

<sup>35</sup> Si definisce utilizzazione strumentale il processo per cui i risultati delle valutazioni sono utilizzati per introdurre cambiamenti nei programmi.

rapporti di valutazione intermedia attualmente disponibili sui siti web delle amministrazioni<sup>36</sup>.

### **Domande Puntuali Elaborate attraverso Processi Partenariali**

E' emerso, sia nella esperienza italiana, sia nel complesso di quella europea, che in molti casi una formulazione troppo ampia e generica della domanda valutativa ha fortemente limitato il contributo offerto dalle valutazioni. Domande non focalizzate e non chiare disperdono, infatti, le energie dei valutatori e limitano la qualità e l'efficacia delle valutazioni.

Per questo, nel corso del 2004, l'UVAL si è impegnata nel migliorare la capacità di tradurre le necessità conoscitive dei committenti in domande di valutazione chiare e circoscritte. L'UVAL ha, quindi, accompagnato, su richiesta delle amministrazioni interessate, i percorsi di individuazione e selezione delle domande di valutazione.

Tali percorsi hanno portato all'individuazione di un numero limitato di temi per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie e a vere e proprie domande di valutazione espresse in modo chiaro ed esplicito. Si tratta di un avanzamento rispetto a quanto avvenuto nel passato, anche nella fase iniziale della valutazione intermedia (2001-2002), durante la quale la maggior parte delle amministrazioni si era limitata a riprodurre le domande implicite nelle linee guida nazionali e comunitarie.

Il sostegno dell'UVAL e del SNV si è concretizzato sia nella produzione di documenti che hanno chiarito i concetti fondamentali, sia nell'accompagnamento dei processi: un modulo di Linee Guida sulle domande di valutazione ("Le domande di valutazione") che chiarifica gli elementi concettuali di base per l'espressione di domande chiare, concrete e realizzabili e un documento dedicato ai processi ("Domande di Valutazione: Spunti per Processi di Individuazione e Selezione") che, lungi dal voler ingessare le Amministrazioni entro percorsi di selezione delle domande rigidi e prestabiliti, individua alcuni fattori chiave di tali processi, come per esempio la partecipazione degli *stakeholders* all'individuazione e selezione dei temi e delle domande di valutazione.

L'idea di fondo era quella che fosse necessario giungere a domande più vicine ai fenomeni oggetto dei programmi, che riguardassero, cioè, i cambiamenti che alcune

<sup>36</sup> [http://www.dps.mef.gov.it/uval\\_linee\\_valutazione.asp](http://www.dps.mef.gov.it/uval_linee_valutazione.asp)

azioni del programma (per esempio, le azioni di formazione o gli incentivi alle imprese) hanno apportato ai lavoratori e agli imprenditori.

Per ottenere maggiore concretezza e specificità delle domande è necessario allargare il ventaglio dei soggetti da coinvolgere, e realizzare un coinvolgimento sostanziale, che cioè impegni i partner istituzionali e sociali in una riflessione sulle esigenze conoscitive e in una negoziazione su un piano di parità. In questo modo, si possono basare le attività di valutazione su domande provenienti dai soggetti che dei programmi sono, in maniera più o meno diretta, i destinatari e non soltanto su quelle sollevate dai finanziatori e/o dai gestori dei programmi (Commissione Europea ed Autorità di Gestione, ovvero Regioni e/o Amministrazioni centrali), come era prevalentemente avvenuto nella fase precedente. Ci sono stati anche tentativi di coinvolgere in questo processo i politici, delle assemblee regionali o delle giunte regionali.

Una volta sentite le parti interessate ai programmi, resta alle Autorità di Gestione, con l'aiuto del valutatore, la responsabilità di decidere su quali parti del programma e su quali questioni specifiche concentrare l'aggiornamento della valutazione. Durante l'aggiornamento della valutazione, in una fase avanzata dell'attuazione dei programmi, è necessario che le valutazioni si focalizzino sui risultati e sugli impatti degli interventi finanziati dai programmi, ovvero sull'esplicitazione dei cambiamenti provocati sui territori.

Infine, è stata svolta un'attività di ricognizione, mediante un altro questionario, attraverso la quale è possibile sapere per ogni programma regionale e nazionale: quali domande sono state selezionate; il processo seguito per selezionarle e gli attori coinvolti.

L'UVAL (insieme con il SNV) ha fornito supporto metodologico anche mediante gruppi di discussione su argomenti particolarmente rilevanti in vista dell'aggiornamento. E' stato così deciso di dedicare una riunione del Gruppo di Valutazione del Comitato di Sorveglianza del QCS Ob.1 alla presentazione e discussione dei documenti di orientamento sulle domande di valutazione e sui processi per giungervi<sup>37</sup>. Un'altra riunione del Gruppo di Valutazione ha ospitato l'interlocuzione con la Commissione Europea sull'adattamento alle esigenze nazionali degli orientamenti metodologici comunitari.

---

<sup>37</sup> Il Gruppo tecnico Valutazione e Monitoraggio è uno dei Gruppi istituiti dal QCS, con l'obiettivo di indirizzare e coordinare le attività di valutazione previste dal programma.

All'inizio del 2004, inoltre, l'UVAL, insieme ai soggetti del SNV, ha organizzato un seminario di discussione con le Autorità di Gestione e i Nuclei di valutazione delle amministrazioni dal titolo "La valutazione dei programmi operativi: l'esperienza, il futuro e le prospettive". Il seminario ha avuto come finalità quella di costituire un momento di riflessione collettiva per fare il punto sui processi di valutazione intermedia e lanciare la fase dell'aggiornamento.

### **Miglioramento della qualità dei rapporti di valutazione**

Il miglioramento nella qualità dei rapporti di valutazione osservato dalla Commissione Europea<sup>38</sup> è ricollegabile sia agli sforzi fatti dal SNV a partire dal 2001, sia all'impegno della Commissione stessa nel leggere le bozze dei rapporti e fornire un *feedback* ancora nel 2003, quando cioè era ancora possibile intervenire sulla qualità dei rapporti. Quest'anno, all'UVAL è stato anche richiesto di condividere con gli altri stati membri, nelle sedi di incontro comunitario, il metodo di lavoro che ha contribuito a produrre tale miglioramento.

L'UVAL ha condotto, all'interno delle attività del SNV, una lettura dei rapporti di valutazione intermedia da due punti di vista: accessibilità e chiarezza dei rapporti (giudicate soprattutto in base alla semplicità della struttura dei rapporti e alla facilità, per il lettore, di individuare le parti di interesse in rapporti molto lunghi) ed esplicitazione delle tecniche di estrazione dei dati e delle fonti di dati utilizzate dai valutatori. Da tale esercizio di lettura dei Rapporti di Valutazione Intermedia è derivata la constatazione che esistono ancora margini di miglioramento.

Tre sono state le aree metodologiche identificate come quelle maggiormente bisognose di miglioramento e indirizzo: la formulazione delle domande valutative; la conduzione di indagini di campo; e l'utilizzazione di fonti secondarie dettagliate a livello territoriale<sup>39</sup>. All'incertezza metodologica in queste aree sono riconducibili gli aspetti di debolezza da più parti riscontrati nei rapporti di valutazione: un'analisi degli impatti e dei risultati dei programmi ancora relativamente carente ed una non sempre immediata applicabilità di tali risultati nel processo di revisione dei programmi stessi. Per rispondere a queste esigenze, nel 2004 è stato messo in cantiere un ulteriore modulo di Linee Guida sulle domande di valutazione, sulle

<sup>38</sup> Vedi CE 2004 "The Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions. Growing Evaluation Capacity".

<sup>39</sup> Una esposizione più articolata delle riflessioni svolte è contenuta all'interno delle Relazioni del SNV.

indagini di campo e sulle fonti secondarie di dati per le valutazioni, da concludere nel 2005.

#### TAVOLA IV.1

ATTIVITA' DELL'UVAL			
	NUMERO	PERIODO	SOGGETTI COINVOLTI
<i>Incontri bilaterali di assistenza tecnica.</i>	8	Tutto l'Anno	Regioni Calabria, Campania, Puglia, e Sicilia; Ministeri Politiche Agricole, Infrastrutture e Trasporti, Economia, Istruzione e Ricerca.
<i>Seminario con AdG e Nuclei: "la valutazione dei programmi operativi: l'esperienza, il futuro e le prospettive".</i>	1	Febbraio	Amministrazioni titolari di Programmi Operativi (tutte).
<i>Incontri con la Commissione Europea e partecipazione a seminari con gli stati membri e i paesi candidati.</i>	4	Maggio; Giugno-Luglio; Ottobre; Dicembre	Commissione Europea (DG Regio e Budget); Stati membri e paesi candidati.
<i>Riunioni del Gruppo di Lavoro Valutazione e Monitoraggio - Sottogruppo Valutazione.</i>	2	Maggio; Luglio	Tutte le amministrazioni coinvolte nell'Ob.1 (sia centrali che regionali che DG di Commissione Europea).
<i>Redazione della Relazione del Sistema Nazionale di Valutazione sulla valutazione di secondo livello.</i>	1	Luglio	UVAL, ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE, INEA; osservati tutti i processi di valutazione intermedia
<i>Lettura e analisi dei rapporti di valutazione intermedia.</i>	1	Maggio - Giugno	UVAL, ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE, INEA, letti tutti i rapporti valutazione intermedia
<i>Osservazione dei processi di valutazione intermedia</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Questionario su disseminazione dei rapporti di valutazione intermedia.</i></li> </ul>	1	Maggio	Amministrazioni titolari di Programmi Operativi (tutte).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Questionario sui processi in corso per l'aggiornamento delle valutazioni.</i></li> </ul>	1	Novembre	Amministrazioni titolari di Programmi Operativi (tutte).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Partecipazione a comitati di sorveglianza.</i></li> </ul>	6	Settembre - Novembre	Regioni Basilicata, Campania e Sicilia; Ministeri delle Politiche Agricole, Infrastrutture e Trasporti, Economia.

#### IV.9 Turismo e sviluppo: linee di attività e di cooperazione istituzionale

Nel 2004 l'Unità di Valutazione ha avviato una specifica linea di attività sul tema della valorizzazione turistica del territorio che assumerà crescente importanza nel corso del 2005.

Il 2004 è stato un anno in cui si è concentrato uno sforzo consistente nell'accumulazione di una conoscenza settoriale spesso dispersa, al fine di qualificare l'attuale dibattito e di offrire contributi per l'affermarsi del sistema turistico italiano e del Sud in particolare, in considerazione della crescente priorità assegnata al settore, riflessa anche dall'entità dei finanziamenti aggiuntivi europei e nazionali destinati, direttamente e indirettamente, al turismo.

Nelle politiche di sviluppo territoriale del Mezzogiorno la valorizzazione delle risorse immobili (naturali e culturali) ha costituito uno dei capisaldi sui quali costruire un aumento della competitività turistica di molte aree regionali e sulle quali occorre ancora oggi scommettere per una crescita del reddito e dell'occupazione.

A tale tema, nell'ambito delle politiche di sviluppo, viene in effetti destinata una quota significativa di risorse finanziarie, ma l'ammontare complessivo non è direttamente osservabile nella sua unitarietà in quanto gli interventi per il turismo sono per definizione intersettoriali e caratterizzati da un'elevata complessità di livelli istituzionali coinvolti e di strumenti attivati. La molteplicità di strumenti tramite cui si attuano le politiche territoriali, sia nell'ambito della programmazione comunitaria (Programmi Operativi Regionali, Documenti Unici di Programmazione, Piani di Sviluppo Rurale) che nazionale (Programmazione negoziata e incentivi alle imprese), implica infatti una pluralità di processi decisionali e modalità attuative (fra cui i Progetti Integrati), all'interno dei quali gli specifici obiettivi settoriali sono formulati trasversalmente e convergono verso la valorizzazione turistica del territorio attraverso approcci complementari, a volte caratterizzati da difficoltà di coordinamento a livello locale.

Le attività di analisi e approfondimento svolte nel corso del 2004 hanno perseguito principalmente l'obiettivo di rendere visibili (e quantificare in termini di impegno finanziario) le politiche in corso nei diversi territori, offrendo così elementi di conoscenza per la valutazione dell'efficacia degli interventi realizzati e/o in programma.

Le politiche per il turismo nell'ambito delle politiche di sviluppo finalizzate a rimuovere gli squilibri economici e sociali nelle diverse aree del Paese sono state perciò oggetto di una ricostruzione e ricomposizione del frammentato quadro di programmazione territoriale. A tal fine sono state analizzate tutte le risorse finanziarie pubbliche aggiuntive, comunitarie e nazionali. Attraverso un approccio induttivo, si è analizzato il sistema di preferenze rivelate dei *policy makers* nazionali e regionali e ciò ha consentito di fornire una quantificazione delle risorse finanziarie aggiuntive destinate al turismo e di ricostruire i diversi modelli regionali di intervento e di utilizzo degli strumenti di finanziamento disponibili.

La realizzazione di queste attività è stata sostenuta e affiancata, nel corso dell'anno, da numerosi momenti di confronto e cooperazione istituzionale, in particolare con la Direzione Generale per il Turismo del Ministero delle Attività Produttive e con altre amministrazioni e enti che a vario titolo hanno responsabilità nel settore, in particolare l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), la Direzione Generale per il Coordinamento degli incentivi alle imprese e la Direzione Generale della Pesca e dell'Acquacoltura del Ministero delle Attività Produttive, l'Istituto Nazionale di

Economia Agraria (INEA), la Struttura Nazionale di Valutazione FSE dell'Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori (ISFOL).

L'approfondimento del tema della valorizzazione turistica del territorio ha poi riguardato, in particolare, il patrimonio naturale e culturale che rappresenta una delle principali componenti della dotazione di risorse immobili su cui si fonda la competitività territoriale dell'Italia e l'analisi degli specifici segmenti di domanda turistica ad esso collegati. Obiettivo dell'analisi è il tentativo di indicare i fattori che impediscono lo sviluppo di alcune zone e l'individuazione degli interventi che possano sia consentire il superamento delle criticità che condizionano le aree più in ritardo, sia mantenere la competitività territoriale delle aree più affermate. Nell'evoluzione della domanda turistica si è infatti osservato come stiano assumendo importanza crescente, come meta delle vacanze, proprio i territori con presenza di risorse culturali e di aree naturali protette.

Il 2004 è inoltre stato l'anno in cui si è definito il nuovo testo del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1, a seguito della revisione di metà periodo - approvato dalla Commissione Europea il 30 novembre 2004. Le attività di analisi e approfondimento sul tema della valorizzazione turistica del territorio hanno contribuito all'orientamento di tale revisione sempre nell'ottica intersettoriale che ha caratterizzato l'approccio seguito (turismo, risorse culturali e risorse ambientali), con particolare riferimento ai Programmi Operativi Regionali e ai Complementi di Programmazione ad essi collegati.

L'Unità ha partecipato attivamente all'impostazione metodologica, alla gestione tecnica e all'interpretazione dei risultati di ricerche, analisi e indagini campionarie relative a:

- posizionamento delle Regioni del Sud sul mercato turistico nazionale e internazionale;
- misurazione della vocazione turistica di specifici territori oggetto di Progetti Integrati Territoriali.

Il DPS nel corso del 2004 ha preso parte ad alcune delle principali occasioni pubbliche settoriali, quali la Borsa Internazionale del Turismo di Milano e il Salone della Nautica di Genova con lo scopo di illustrare e comunicare progetti, risultati e opportunità delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie. L'UVAL ha collaborato alla predisposizione di documentazione di base per queste occasioni di diffusione valorizzando i risultati delle attività precedentemente descritte.

La conoscenza acquisita, gli approfondimenti svolti, le numerose occasioni di confronto istituzionale cui si è partecipato consentiranno, nel corso del 2005, di affrontare il tema della valorizzazione turistica del territorio, anche in vista della prossima fase di programmazione comunitaria, per comprendere: a) quali strumenti di *policy* possono migliorare la strategia di mercato degli operatori turistici pubblici e privati; b) quali politiche di contesto e quali politiche di settore possono promuovere le amministrazioni pubbliche competenti; c) quali sono gli interventi prioritari da realizzare (materiali e immateriali), e dunque da promuovere, per aumentare la competitività delle aree con *asset* culturali e ambientali di interesse turistico; d) quali forme di cooperazione sono più adatte a favorire un più stretto collegamento tra pianificatori/programmatori pubblici, operatori che offrono strutture e servizi turistici e operatori di intermediazione della domanda turistica (nazionale e internazionale). Inoltre, di grande importanza è la possibilità di effettuare analisi di dettaglio circa la spesa pubblica in conto capitale di settore a livello regionale, realizzabile tramite l'esplorazione dei dati e delle informazioni dei Conti Pubblici Territoriali<sup>40</sup> e consentirà di approfondire ulteriormente la conoscenza acquisita, di valutare scostamenti tra spesa programmata e spesa effettivamente sostenuta, di leggere l'articolazione di tali dati per livello di governo per una misurazione dell'effettivo decentramento, di tentare un primo raccordo fra dati finanziari relativi alla totalità della spesa e il monitoraggio delle risorse aggiuntive.

*11.10 Il progetto della "Riserva per le aree urbane" finanziata dal Fondo Aree Sottoutilizzate*

Nella primavera del 2004, un'iniziativa dei vertici istituzionali del DPS ha posto lo sviluppo delle città e delle aree metropolitane del Mezzogiorno al centro di un nuovo strumento di programmazione finanziato con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), più specificamente dalla dotazione del Programma di accelerazione degli Investimenti previsto dalla L.F. 2004, art. 4, comma 130.

In collaborazione con la Segreteria Tecnica del CIPE, l'Unità di Valutazione ha partecipato attivamente alla definizione strategica e operativa del nuovo strumento sin dalla redazione del primo documento formale che ne ha fissato alcune caratteristiche: la Nota Informativa inviata dal MEF-DPS alle Regioni il 23 marzo

---

<sup>40</sup> I Conti Pubblici Territoriali sono la banca dati del DPS curata dall'UVAL finalizzata alla costruzione del conto consolidato del Settore Pubblico Allargato a livello regionale.

2004 su “*Criteri di ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate per il periodo 2004-2007 (Legge finanziaria 2004)*” che, stabilendo la dotazione finanziaria della Riserva Aree Urbane (RAU) in 207 milioni di euro di risorse aggiuntive, anticipava alcuni elementi di merito e di metodo del nuovo strumento.

I risultati delle analisi e delle valutazioni realizzate rispetto all’attuazione dell’Asse Città finanziato dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 hanno alimentato il contributo dell’UVAL alla definizione degli obiettivi specifici e delle modalità di funzionamento della RAU. In particolare, le Valutazioni Intermedie, la Relazione UVAL sui progetti integrati nelle città capoluogo presentata al Comitato di Sorveglianza del QCS nel 2003, e il processo di ri-programmazione conclusosi nel 2004, avevano infatti permesso di identificare alcune debolezze della programmazione di investimenti nelle aree urbane, tra cui: (i) l’assenza o l’eccessiva “leggerezza” di strategie di sviluppo condivise e credibili che guidassero le scelte di investimento delle città; (ii) le difficoltà operative e amministrative nelle relazioni tra Regioni e Comuni beneficiari, in parte dovute allo scarso coinvolgimento di questi ultimi nella fase iniziali del processo di programmazione dei POR; e (iii) il limitato impatto strategico e innovativo per lo sviluppo locale degli investimenti selezionati da Regioni e Comuni, per alcune inefficienze legate ai criteri e processi di selezione degli interventi.

Le indicazioni dei processi valutativi realizzati hanno indotto l’Unità a incentrare il proprio contributo alla RAU assegnando una esplicita priorità ai seguenti obiettivi specifici:

- a. L’ accelerazione della spesa per investimenti, da realizzarsi attraverso la valorizzazione della progettazione comunale più avanzata e un’efficiente calendarizzazione delle erogazioni finanziarie per i singoli interventi;
- b. Il sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica, valore aggiunto e innovazione, da realizzarsi attraverso l’utilizzo degli strumenti di programmazione integrata anche di tipo settoriale, già disponibili a livello comunale e/o intercomunale;
- c. La promozione di strumenti innovativi per la pianificazione territoriale e la programmazione di investimenti con coinvolgimento di soggetti privati e società civile;

d. La valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e della capacità propositiva delle città e delle istituzioni comunali e del partenariato economico-sociale.

Il lavoro congiunto dell'UVAL e della Segreteria Tecnica del CIPE ha assicurato che tali propositi fossero incorporati nelle Delibere 19 e 20 approvate dal CIPE il 26 settembre 2004 per la ripartizione delle risorse FAS 2004-2007. In particolare, l'articolo 1.1. della Delibera 20/04 ha dato sostanza e concretezza agli obiettivi della Riserva<sup>41</sup>.

La Riserva veniva dunque caratterizzata da principi e innovazione nei processi, creando i presupposti per accrescere qualità e valore aggiunto degli investimenti per lo sviluppo, e avviando un nuovo percorso di partenariato istituzionale che, nel coinvolgere non solamente le Regioni ma anche i Comuni e il partenariato socioeconomico, definisse i criteri, le priorità di finanziamento e i processi di selezione per gli interventi.

Tuttavia, queste opportunità erano accompagnate da stringenti vincoli temporali: il DPS avrebbe dovuto identificare e convocare un Tavolo Inter-istituzionale per discutere e approvare il sistema di regole per la Riserva entro il mese di novembre del 2004. Le Regioni avrebbero poi avuto a propria disposizione poco più di tre mesi per identificare, valutare e selezionare i singoli interventi.

Per favorire speditezza e efficienza di tale processo, la Segreteria Tecnica del CIPE ha sollecitato all'UVAL una proposta per la composizione del Tavolo Inter-Istituzionale. Nello specifico, oltre alle otto Regioni interessate dalla Riserva, le istituzioni chiamate a partecipare hanno incluso:

- Le otto città capoluogo regionale, in rappresentanza della realtà comunale delle rispettive Regioni.
- I rappresentanti del partenariato socioeconomico e istituzionale che partecipano ai Comitati di Sorveglianza del QCS.

---

<sup>41</sup> L'articolo 1.1 stabilisce che: "...le Regioni meridionali sono chiamate a programmare tali risorse aggiuntive in consonanza con le priorità strategiche e i criteri di selezione, coerenti con la programmazione comunitaria per le aree urbane, che garantiranno la qualità strategica degli interventi, il carattere aperto della fase istruttoria per la loro selezione, nonché la valorizzazione della capacità propositiva dei Comuni. A tal fine il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione promuoverà un tavolo inter-istituzionale composto da tutte le Regioni interessate, da rappresentanti dei Comuni nelle suddette Regioni e dal partenariato istituzionale ed economico-sociale a livello nazionale. Il tavolo approverà entro il 30 novembre 2004 i criteri e le procedure vincolanti che le Regioni applicheranno per la selezione degli interventi a valere sulla presente assegnazione finanziaria."

- Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del Territorio, per le sue competenze istituzionali nel settore dello sviluppo urbano.
- L’Associazione Nazionale Comuni d’Italia (ANCI).
- La Rete delle Città Strategiche, un’associazione composta prevalentemente da città del Centro-Nord, per contribuire ai lavori del Tavolo portando l’esperienza dei propri Comuni su progetti di pianificazione strategica nelle aree urbane.

Con il fine di accompagnare e sostenere il processo di definizione delle regole per la programmazione della Riserva, l’UVAL ha predisposto un documento su “Priorità e Criteri di Selezione per gli Interventi” che definiva ipotesi di lavoro sulle priorità strategiche, le regole di ammissibilità e i criteri di selezione per gli interventi della RAU. L’Unità ha fondato le proprie proposte contenute in tale contributo sulle valutazioni tecnico-strategiche e sul monitoraggio amministrativo e finanziario realizzati sui progetti dei POR e di APQ.

Il documento “Priorità e Criteri” – distribuito dal DPS in tempo utile per permettere ai partecipanti riflessioni anche in forma scritta – ha costituito il punto di partenza per la discussione che ha avuto luogo nella prima riunione del Tavolo inter-istituzionale (tenutasi il 28 ottobre 2004), incontro caratterizzato da un’elevata e fattiva partecipazione. Il dialogo tra le Regioni e le città si è sviluppato in modo aperto e costruttivo, attraverso un confronto rivolto alla soluzione dei problemi anche su temi difficili e potenzialmente conflittuali.

Per sviluppare e incorporare le osservazioni emerse, le integrazioni e emendamenti, il Tavolo ha istituito un gruppo tecnico di scrittura composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali e dall’ANCI. L’Unità di Valutazione ha partecipato agli incontri e al lavoro del gruppo tecnico di scrittura, curando la redazione del documento finale su “Priorità e Criteri di Selezione degli Interventi” discusso e approvato dal Tavolo Inter-Istituzionale il 26 novembre – dunque nei tempi previsti dalla Delibera. La collaborazione e il consenso raggiunto hanno permesso di introdurre regole qualificanti e meccanismi innovativi per perseguire gli obiettivi della Riserva:

- Valorizzazione della progettazione più avanzata per maggiore rapidità della spesa. L’ammissibilità degli interventi è condizionata alla disponibilità di un progetto preliminare approvato. Inoltre, si incoraggiavano le Regioni a sollecitare

livelli di progettazione più avanzata tanto che, in diversi casi, esse hanno incorporato forti incentivi per premiare la presentazione di progetti definitivi e esecutivi nei bandi e avvisi pubblici per la Riserva.

- Maggiore concentrazione degli interventi. Soglie dimensionali minime per l'ammissibilità delle proposte comunali (definite dalla popolazione minima dei comuni proponenti e dalla dimensione finanziaria minima per gli interventi) volte a limitare la dispersione e frammentazione degli investimenti, e ad aumentarne concentrazione territoriale e valore aggiunto.
- Valorizzazione della programmazione urbana e territoriale esistente. Il processo di selezione degli interventi di infrastruttura ha per oggetto interventi di rilievo strategico ricompresi in strumenti di programmazione anche integrata di tipo settoriale, comunale o inter-comunale. Sono considerati tali: interventi o pacchetti di interventi che combinassero più investimenti legati da una comune strategia territoriale e integrati sotto l'aspetto tipologico, funzionale ed economico-finanziario, da realizzarsi anche attraverso la sinergia di risorse e soggetti pubblici e privati. Inoltre, sotto il profilo dei soggetti proponenti, i raggruppamenti di Comuni sono ammissibili soltanto se già associati secondo le forme previste dal TU per gli EELL (L. 267/00), premiando così iniziative istituzionali e partnerships locali più consolidate.
- Mobilizzazione di risorse finanziarie comunali. I Comuni proponenti devono contribuire al finanziamento con almeno il 5 per cento del costo complessivo di ogni intervento. Questo requisito mira al doppio beneficio di mobilitare risorse aggiuntive (il co-finanziamento deve essere iscritto a bilancio comunale) e di aumentare il senso di responsabilità e proprietà (*ownership*) dei Comuni negli investimenti per lo sviluppo. Vale sottolineare che, anche in questo caso, le Regioni hanno inserito nei bandi meccanismi premiali per interventi con quote di co-finanziamento superiori al minimo prestabilito.
- Quota finanziaria dedicata a pianificazione innovativa. Il 10 per cento della disponibilità finanziaria della Riserva è destinata allo sviluppo di strumenti di pianificazione e progettazione innovativa, con particolare enfasi sui piani strategici, segnalati unanimemente come una priorità di intervento dai Comuni e dalle Regioni che, nell'ambito del Tavolo Inter-Istituzionale, hanno proposto e

ottenuto che la proposta iniziale del 5 per cento fosse elevata al 10 per cento e fosse resa vincolante.

La discussione del Tavolo Inter-Istituzionale sul documento "Priorità e Criteri" ha anche enfatizzato l'importanza che i processi di selezione e identificazione degli interventi e/o delle iniziative fossero aperti, trasparenti, inclusivi e accompagnati da adeguate azioni di comunicazione sul territorio per informare e alimentare la domanda dei Comuni. A tal fine, il Tavolo ha approvato un breve e serrato percorso di dialogo tecnico sviluppatosi, nel mese di dicembre, nelle seguenti attività:

- Preparazione di orientamenti specifici per le iniziative di pianificazione strategica, con il duplice obiettivo di sostenere le Regioni nel processo di identificazione e selezione dei piani strategici da ammettere a finanziamento, e di fornire elementi tecnici ai Comuni per la preparazione di proposte progettuali di maggiore qualità. L'UVAL (in rappresentanza del DPS) e il MIT, coadiuvati dall'ANCI e dai componenti del gruppo tecnico di scrittura, hanno così elaborato un documento di *Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane*, trasmesso dal Servizio centrale di segreteria del CIPE il 23 dicembre 2004 ai membri del Tavolo Inter-Istituzionale. In concreto, tale documento definisce una griglia di criteri oggettivi da proporre alle otto Regioni con l'obiettivo di individuare e finanziare soltanto le proposte di pianificazione strategica più mature e meritevoli e, contestualmente, identificare le pre-condizioni tecniche, istituzionali, e socioeconomiche necessarie a intraprendere l'impegnativo processo partenariale sotteso a un piano strategico.

- Sostegno alle Regioni nella preparazione dei bandi e avvisi pubblici per la selezione degli interventi. Anche sulle basi di tali *Orientamenti*, le Regioni hanno impostato procedure di evidenza pubblica o procedure negoziali per la selezione degli interventi. Allo stesso modo, la fase di preparazione dei bandi e degli atti deliberativi per il processo di selezione è stata condivisa, in pieno spirito partenariale, con il DPS (nello specifico, con l'Unità di Valutazione) e con il MIT, che tra il 15 e il 22 dicembre 2004 hanno avanzato commenti e osservazioni alle Regioni sugli schemi di bando o sulle altre modalità selettive che sarebbero state adottate ufficialmente.

Tutto ciò descrive l'intenso percorso realizzato, in particolare negli ultimi mesi del 2004, per rendere operativa la Riserva Aree Urbane in tempi estremamente rapidi pur preservandone gli aspetti più innovativi. Il contributo fornito dall'UVAL può essere

quindi ricondotto nella valorizzazione delle lezioni apprese dalle recenti valutazioni incorporandole al sistema di obiettivi e regole del nuovo strumento di programmazione. Le attività di accompagnamento dell'Unità al Tavolo Inter-Istituzionale nel monitorare e analizzare i progetti che saranno inseriti negli otto APQ della Riserva proseguiranno nel 2005, generando elementi valutativi che potranno peraltro alimentare l'ulteriore definizione delle politiche urbane nella futura programmazione comunitaria e nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

#### *IV.11 Valorizzazione dei beni culturali: analisi, temi metodologici, esiti della valutazione intermedia del QCS*

L'UVAL, in stretta collaborazione con Amministrazioni centrali e Regionali, nel corso del 2004 ha consolidato e sviluppato le attività in tema di valorizzazione delle risorse culturali su diversi filoni di valutazione e analisi. Nello specifico le attività sono state incentrate su:

- gestione tecnica della valutazione di programmi, soprattutto quando tali valutazioni, come previsto dai regolamenti comunitari nell'utilizzo dei fondi strutturali europei, sono state affidate a Valutatori indipendenti (esterni all'Amministrazione);
- supporto alle Amministrazioni centrali e Regionali per l'effettiva utilizzazione degli esiti delle valutazioni condotte;
- revisione dei contenuti e delle condizioni di attuazione degli strumenti di programmazione, primo fra tutti l'Asse II "Risorse Culturali" del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane Obiettivo 1;
- individuazione di azioni a supporto della dotazione di servizi per la fruizione del pubblico nelle aree archeologiche, nei musei e monumenti presenti nel territorio, ed in particolare nel Sud del Paese;
- regolamentazione per il coinvolgimento degli operatori privati nella gestione di servizi di accoglienza e assistenza culturale;
- potenziale integrazione tra risorse culturali e patrimonio naturale a regionale e sub regionale;
- orientamenti e riflessioni per la futura programmazione comunitaria e nazionale.

La gestione tecnica della valutazione di programma, concentrata in particolare sulla ricerca valutativa “Risorse culturali”, ha avuto come finalità: la verifica di come le singole Regioni avessero recepito la strategia di sviluppo e le linee generali di intervento individuate dal QCS; la sostenibilità degli interventi, ovvero la verifica dell’effettiva validità dei modelli di sviluppo proposti e la loro “sostenibilità organizzativa e finanziaria” successiva alla chiusura dei Programmi Operativi; gli effetti sulla capacità istituzionale e di cooperazione fra diversi soggetti a livello centrale e locale. Durante lo svolgimento della ricerca valutativa vi è stata una sistematica interazione tra i componenti dello *Steering Group*, appositamente costituito, e il Gruppo di esperti incaricati della ricerca che ha permesso di condividere metodi e risultati del lavoro. I risultati della ricerca hanno contribuito ad orientare la revisione di metà percorso del QCS e sono stati oggetto di diversi approfondimenti nelle riunioni del Gruppo di Lavoro Risorse Culturali del QCS, sede in cui si sono potuti confrontare i giudizi valutativi con quelli dei Valutatori indipendenti dei singoli Programmi Operativi Regionali, per evidenziare i casi di successo e di criticità, e condividere le azioni correttive da intraprendere per migliorare l’attuazione nelle situazioni più deboli.

Questa attività, assieme all’analisi dei risultati delle valutazioni condotte per ciascun Programma Operativo Regionale, ha contribuito ad orientare la revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1.

L’UVAL ha assistito l’Autorità di Gestione del QCS nel trasformare i risultati della ricerca valutativa “risorse culturali” e delle valutazioni indipendenti dei singoli Programmi Operativi Regionali in decisioni operative. In particolare, se da un lato le valutazioni condotte hanno confermato la strategia generale in relazione agli interventi di recupero, fruizione e valorizzazione dei beni (patrimonio immobile) e delle attività culturali, dall’altro è emersa la necessità di rafforzare l’attuazione, tramite le seguenti indicazioni:

- *rafforzare l’integrazione degli interventi di tutela/valorizzazione delle risorse culturali all’interno dei Progetti Integrati Territoriali e dei Progetti Integrati Settoriali, anche, sviluppando approcci che consentano di promuovere l’integrazione a livello di singolo progetto;*
- *sviluppare di più la capacità di integrazione intersettoriale: non solo il territorio come cornice di un progetto integrato nella quale si realizzano una*

serie di interventi, ma anche l'integrazione funzionale di diversi interventi infrastrutturali e di servizio;

- *definire obiettivi e contenuto minimo di un piano di gestione efficace* che sia effettivamente applicabile e affidabile e, soprattutto, sia specifico per ambiti di intervento spesso assai differenziati (ad esempio un grande attrattore culturale e un territorio con patrimonio diffuso).

Ai fini di massimizzare l'efficacia nell'utilizzo delle risorse finanziarie aggiuntive per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, è stato promosso un approfondimento valutativo sulla coerenza programmatica e sulle modalità di integrazione nell'uso a livello regionale delle risorse comunitarie e nazionali all'interno degli Accordi di Programma Quadro. Gli esiti di tale approfondimento hanno evidenziato come gli Accordi di più recente stipula contribuiscano significativamente ad aumentare la convergenza verso i medesimi obiettivi di sviluppo.

L'attività di valutazione è risultata utile anche per far emergere alcuni specifici temi da approfondire ai fini di una maggiore efficacia delle politiche in atto. A tal fine, l'UVAL ha:

- sviluppato direttamente alcune analisi relative alle interrelazioni fra i beni culturali e i beni naturali e alle condizioni di fruizione del patrimonio, con particolare riferimento al ruolo dei "servizi aggiuntivi" previsti dalla legge n. 93/1992 (nota come "Legge Ronchey" e confermati dal nuovo Testo Unico per i beni culturali e paesaggistici (D.Lgs. 42/2004). I primi risultati sono stati pubblicati nel capitolo II.2 del VII Rapporto del DPS;
- orientato e supportato sul piano metodologico il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, nell'ambito del PON ATAS, nel lanciare e gestire una ricerca finalizzata a colmare le forti lacune conoscitive relative al patrimonio culturale di proprietà non statale, con particolare riferimento alla ricostruzione dei soggetti proprietari (Enti locali, soggetti privati, enti ecclesiastici, ecc.) e alle condizioni di fruizione; in questa stessa direzione ha scambiato e condiviso informazioni con la Sezione Autonomie della Corte dei Conti che, nel 2002, aveva avviato una "Indagine sui musei esistenti nel territorio degli enti locali", indagine in corso di conclusione;
- contribuito a focalizzare il ruolo del patrimonio culturale e naturale nell'offerta turistica delle Regioni italiane, nell'ambito della ricerca sull'attrattività turistica

delle Regioni del Sud d'Italia (si veda per un maggior dettaglio il paragrafo IV.9);

- impostato e avviato ulteriori analisi e approfondimenti per la misurazione quantitativa e qualitativa dell'attrattività (turistica, culturale e ambientale) dei territori delle Regioni del Sud; ciò soprattutto con la finalità di fornire documentazioni, dati e informazioni per gli orientamenti e le riflessioni per la futura programmazione comunitaria e nazionale.

I risultati di queste attività saranno divulgati nel corso del 2005.

#### *IV.12 Ambiente: analisi, temi metodologici, esiti della valutazione triennale del QCS*

Le diverse attività di valutazione e monitoraggio svolte dall'UVAL nel corso del 2004 su tematiche ambientali possono essere divise in tre gruppi: a) partecipazione a gruppi di lavoro della Rete delle Autorità Ambientali, ed alla redazione dei relativi documenti, b) coordinamento del monitoraggio della ricerca valutativa sull'integrazione degli aspetti ambientali nel QCS; e c) avvio, nell'ambito del Programma di diffusione delle conoscenze, di una ricerca valutativa sull'uso della contabilità ambientale nelle politiche di sviluppo.

#### *IV.12.1 Partecipazione alle attività della Rete delle Autorità Ambientali e della programmazione*

La Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 è la struttura che raccorda i soggetti responsabili di integrare gli aspetti ambientali nell'attuazione degli interventi co-finanziati dai Fondi strutturali. L'UVAL ha partecipato nel corso del 2004 alle attività di due gruppi di lavoro della "Rete", contribuendo alla redazione dei seguenti documenti:

- a) «RAITA»: Regimi di aiuto alle imprese che prevedono, esclusivamente o meno, interventi di tutela ambientale», presentato alla riunione della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e della Programmazione dei fondi strutturali comunitari tenutasi a Roma il 15 Dicembre 2004.

Il lavoro consiste in una ricostruzione originale del panorama dei diversi strumenti di agevolazione allo sviluppo imprenditoriale con una finalità diretta o indiretta di incoraggiare migliori performance ambientali delle imprese. Vengono inoltre analizzati i risultati di una rilevazione campionaria volta a valutare sul piano

qualitativo, i comportamenti ambientali delle imprese, e le loro risposte agli strumenti pubblici di incentivazione (cfr. Riquadro 2).

b) Linee guida per la relazione sulla situazione regionale della Rete Ecologica.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 – 2000-2006 prevede stanziamenti di circa 900 milioni di euro a sostegno della conservazione ed uso sostenibile delle aree ad elevata naturalità comprese nella “Rete Ecologica”. Tra le modifiche apportate con la revisione di metà periodo del QCS vi è la previsione dell’obbligo per le Regioni di elaborare, entro il 31/12/2004, e come condizione di attuazione nella seconda parte del ciclo di programmazione delle misure interessate, una relazione sulla situazione regionale di attuazione della Rete Ecologica.

Il gruppo di lavoro “Rete Ecologica”, attivo all’interno della Rete delle Autorità Ambientali, ha predisposto - come richiesto dal QCS - un documento di orientamento per la elaborazione delle Relazioni. Il documento contiene un insieme strutturato di tabelle -rese disponibili anche su supporto informatico per facilitare la trasmissione e successiva elaborazione dei dati-, finalizzate alla raccolta di informazioni su:

- Gli elementi chiave caratterizzanti la strategia regionale complessiva in materia di Rete Ecologica;
- I dati relativi allo stato di avanzamento del contesto normativo regionale in materia di Aree protette e Natura 2000, e delle politiche di attuazione del settore Rete Ecologica;
- Le strutture regionali competenti per Rete Ecologica (e più specificatamente per i settori Aree Protette, Natura 2000 e valutazione di incidenza);
- Dati puntuali sulle singole Aree protette e Siti Natura 2000 presenti sul territorio regionale, con lo scopo di verificarne lo stato di attuazione, la dotazione degli strumenti di pianificazione e gestione, il personale e la struttura organizzativa.

Le informazioni ottenute dalle relazioni consentiranno nel corso del 2005 di ricostruire un quadro organico dei progressi e criticità nell’attuazione della Rete Ecologica nell’Obiettivo uno, utile sia per il completamento dell’attuale ciclo di programmazione comunitaria, sia per l’impostazione delle future politiche di settore a livello nazionale e comunitario.

**Riquadro 2. I REGIMI DI AIUTO A DIRETTA O INDIRETTA FINALITÀ AMBIENTALE NELL'ANALISI DALLA RETE DELLE AUTORITÀ AMBIENTALI**

*Il lavoro svolto dalla "Rete" consiste in una ricognizione di 99 Regimi di Aiuto, per un valore complessivo di risorse messe a bando di oltre 5,5 miliardi di euro, attivati nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006 nelle Regioni dell'obiettivo uno e due. I sistemi di incentivazione analizzati comprendono sia regimi in cui l'erogazione degli aiuti è condizionata alla realizzazione di interventi di riduzione della pressione ambientale (regimi a diretta finalità ambientale, nel numero di 12), sia altri regimi (87) che, pur avendo altre finalità (occupazione, sviluppo locale, innovazione, ecc.), prevedono meccanismi di incoraggiamento o premialità (consistenti in requisiti di ammissibilità, criteri di selezione o di priorità) in favore di interventi in grado di ridurre gli impatti ambientali delle attività produttive. Alcuni elementi che emergono dall'analisi dei regimi censiti sono:*

- *l'ampio ricorso (oltre il 71 per cento dei regimi) all'incentivazione della certificazione ambientale (EMAS II, ISO 14001, ECOLABEL), la cui efficacia dipende criticamente dalla verifica dei comportamenti ambientali tenuti dalle imprese successivamente al rilascio della certificazione;*
- *il basso grado di specificità con cui nei regimi di aiuto censiti si è articolata la premialità a favore degli interventi ambientali: la scelta prevalente è stata quella di non restringere gli strumenti agevolativi su relativamente pochi temi ambientali, settori o dimensioni di impresa; ma invece di dar modo ad una tipologia ampia di imprese di concorrere per l'ottenimento degli incentivi messi a disposizione.*

*L'analisi condotta dalla Rete delle Autorità Ambientali consente inoltre, tramite un'indagine campionaria effettuata su circa 1.000 imprese effettivamente agevolate dai Regimi oggetto di esame, e su circa 2.700 imprese "agevolabili" (ovvero ammissibili per ubicazione, settore di attività, dimensione, ecc. a concorrere per la concessione delle agevolazioni), una prima ricostruzione delle scelte delle imprese in materia di investimenti per l'ambiente, e la formulazione di alcune ipotesi sul modo in cui gli strumenti di incentivazione influiscono su tali scelte. Un primo elemento di rilievo è rappresentato dalla crescita delle scelte di investimento ambientale negli ultimi anni: pur con le cautele necessarie ad interpretare dati retrospettivi, l'indagine sembra indicare che nel complesso la quota di imprese che hanno realizzato o avviato, nel quadriennio 2000-2004, investimenti per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento è aumentata rispetto al quadriennio precedente, passando dal 5,1 per cento al 21,4 per cento; di interesse l'aumento nel Sud ed Isole, in cui la percentuale aumenta dal 3,5 per cento al 23,5 per cento.*

*Quanto di tale aumento è da attribuirsi alle politiche di incentivazione con diretta o indiretta finalità ambientale, e quanto invece a evoluzioni "endogene" nella struttura dei costi e ricavi delle imprese? Mentre l'evidenza statistica al momento disponibile non consente una risposta definitiva, il raffronto dei comportamenti delle imprese "agevolabili" e di quelle agevolate consente perlomeno la formulazione di alcune ipotesi. Se per alcune imprese, tipicamente quelle di piccole dimensioni e quelle del Sud, è plausibile che la disponibilità di risorse pubbliche dedicate abbia costituito un fattore chiave nel determinare la scelta di effettuare investimenti in tecnologie "pulite", per altre imprese è ragionevole ritenere che, a causa di una quota relativamente elevata di costi associati all'uso di energia o risorse naturali, o a causa dell'aspettativa di ricavi derivanti dalla vendita di "prodotti verdi", gli investimenti ambientali sarebbero stati comunque realizzati (cioè anche in assenza di regimi di aiuto).*

*In sintesi: le prime valutazioni sulle caratteristiche e sull'efficacia delle politiche di incentivazione alle innovazioni ambientali sembrano indicare che esistono significativi margini di miglioramento nel disegno ed attuazione degli strumenti di intervento:*

- *sia nel senso di selezionare con maggiore specificità temi ambientali e settori produttivi oggetto di agevolazione, in funzione dei diversi contributi delle varie attività produttive alle diverse forme di pressione sull'ambiente;*
- *sia nel senso di calibrare le agevolazioni in modo da massimizzarne il potenziale di "addizionalità", ovvero la quota di investimenti che in assenza delle incentivazioni le imprese non sarebbero interessate a realizzare.*

#### *IV.12.2 Ricerca valutativa sull'integrazione dell'ambiente nel QCS*

La valutazione intermedia del QCS è articolata secondo la modalità dell'*affidamento per segmenti tematici*. Questa struttura comporta che, pur mantenendo l'unitarietà della valutazione, alcuni compiti di ricerca valutativa vengono affidati a soggetti diversi rispetto al valutatore indipendente del QCS, cui è stata affidata l'elaborazione della struttura analitica dell'attività valutativa e la conduzione di una parte consistente delle valutazioni tematiche. L'Unità ha svolto un ruolo di coordinamento del sottogruppo che ha seguito la ricerca valutativa sull'ambiente affidata ad un gruppo professionale distinto.

L'obiettivo complessivo della ricerca valutativa era quello di fornire indicazioni circa l'effettivo funzionamento della strategia adottata dal QCS per l'integrazione degli aspetti ambientali nell'applicazione dei Fondi Strutturali ad interventi di sviluppo nelle Regioni dell'Obiettivo 1. Più in particolare, si chiedeva al valutatore di analizzare:

- a) Il grado di avanzamento nell'attuazione della strategia dell'Asse 1 (risorse naturali) del QCS, ed i relativi progressi registrati nel raggiungimento dei risultati e degli impatti previsti per l'asse (tenendo opportunamente conto dell'arco temporale necessario a poter osservare tali risultati ed impatti);
- b) Il grado di integrazione delle considerazioni ambientali nell'attuazione complessiva del QCS, cioè negli interventi compresi negli altri assi prioritari;
- c) Gli effetti del QCS sul rafforzamento della capacità delle Pubbliche Amministrazioni, ai vari livelli, di concepire, attuare e monitorare interventi di sviluppo sostenibili dal punto di vista ambientale;

d) Gli effetti del QCS sulla disponibilità dei soggetti economici ad adottare comportamenti compatibili con un uso sostenibile dell'ambiente e delle risorse naturali.

La ricerca si è conclusa nel Dicembre del 2004, ed i risultati sono stati presentati nel corso di un seminario tenutosi all'UVAL nel Gennaio del 2005 (cfr. Riquadro 3). Nel complesso, la ricerca valutativa suggerisce che le considerazioni ambientali sono entrate in misura significativa nell'attuazione della programmazione comunitaria, ma che l'efficacia dell'integrazione ambientale dipende criticamente da condizioni di contesto di natura politica, istituzionale, e di capacità amministrativa. Rimangono ampi margini di miglioramento per consolidare e stabilizzare la trattazione dei temi ambientali nelle attività ordinarie di programmazione e attuazione di interventi per lo sviluppo, specie in relazione al rafforzamento dei sistemi di monitoraggio ed informazione ambientale, alla pianificazione strategica di settore (in particolare nei trasporti) a livello nazionale e regionale, e nella definizione di criteri ambientali di selezione di singoli progetti.

**Riquadro 3. SINTESI DELLE PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLA RICERCA VALUTATIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'AMBIENTE NELL'ATTUAZIONE DEL QCS.**

*In considerazione dell'approccio metodologico proposto e delle risultanze del lavoro svolto, la presentazione dei risultati della ricerca è stata organizzata dal valutatore in quattro ambiti:*

- i) L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei processi*
- ii) L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei risultati (con particolare riferimento ai bandi per la selezione degli interventi)*
- iii) L'integrazione ambientale nel QCS e nelle politiche settoriali: il caso dei trasporti*
- iv) Il ruolo del QCS nel sistema di Monitoraggio Ambientale delle Regioni Obiettivo 1*

*In ciascun ambito, il valutatore ha formulato delle brevi "tesi" che sono state presentate e discusse nel corso del seminario conclusivo organizzato dall'UVAL nel Gennaio del 2005. In sintesi, tali tesi sono riassumibili come segue.*

***L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei processi***

*La struttura istituzionale/organizzativa prevista dal QCS non garantisce di per sé l'integrazione delle tematiche ambientali nelle fasi di programmazione, selezione ed attuazione degli interventi. I livelli di cooperazione dipendono da fattori in buona parte esogeni (non controllati) dal sistema istituzionale. Ciò è vero anche per quanto concerne gli aspetti di diffusione della sensibilità ambientale. I fattori comuni ai casi di buone prassi sono: 1) forte sostegno da parte del livello politico all'attuazione del Programma; 2) consuetudine all'interazione tra gli uffici incaricati degli aspetti gestionali del Programma; 3) livello di attivazione dei Nuclei di valutazione*

***L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei risultati (con particolare riferimento ai bandi per la selezione degli interventi)***

*Alcune Regioni integralmente e altre a seconda del settore mostrano nei bandi una maggiore attenzione nell'impiego dei criteri ambientali nella selezione dei progetti da ammettere a finanziamento. Ciò dipende dalla combinazione di diverse cause che possono avere maggiore o minore influenza: a) strategia ambientale globale del PO; b) Responsabili di Misura; c) competenza specifica delle Autorità Ambientali; d) altri fattori*

***L'integrazione ambientale nel QCS e nelle politiche settoriali: il caso dei trasporti***

*L'integrazione dell'ambiente nelle politiche nazionali e regionali dei trasporti è stata analizzata in riferimento a due ambiti: a) la coerenza strategica tra i Piani Regionali dei Trasporti (PRT) e le misure di trasporto dei Programmi Operativi Regionali (POR); b) la verifica a livello dell'intero QCS della ripartizione 40-60 per cento tra strada e ferro-cabotaggio indicata nel PON Trasporti.*

*Le tesi formulate dal valutatore sono le seguenti: 1) la ripartizione "modale" dei finanziamenti secondo la regola 40-60 per cento è rispettata dal PON Trasporti, ma non dal QCS nel suo complesso, nell'ambito del quale si riscontra una differente articolazione tra i POR (la ripartizione è rispettata solo dai POR Puglia e Campania); 2) non sempre le scelte strategiche nell'ambito dell'Asse VI Trasporti sono state indirizzate verso modalità di trasporto che privilegiano l'integrazione ambientale (intermodalità).*

***Il ruolo del QCS nel sistema di Monitoraggio Ambientale delle Regioni Obiettivo 1***

*Il contributo del QCS alla strutturazione dei sistemi di monitoraggio ambientale è stato complessivamente significativo. Un punto di forza nella fase di progettazione di sistema è stato il sistema agenziale APAT/ARPA per il supporto tecnico, di diffusione di buone pratiche e di linee guida. Ciò nonostante, la sostenibilità finanziaria degli interventi del QCS appare a rischio, causa la perdurante incertezza nel sistema di finanziamento delle ARPA e la carenza di organico di queste ultime. I due aspetti devono trovare una soluzione in tempi rapidi, e questa deve risultare a propria volta sostenibile. La debolezza strutturale delle ARPA ha influenzato l'attuazione delle Misure.*

*IV.12.3 Ricerca valutativa su contabilità ambientale e politiche di sviluppo*

Nell'ambito del Programma di diffusione delle Conoscenze (delibera CIPE 17/2003)(cfr, Scheda IV.3), l'UVAL ha avviato, di concerto con il Servizio Progetti, Studi e Statistiche del Dipartimento, un progetto di ricerca valutativa in partenariato con l'ISTAT sul tema del ruolo della Contabilità Ambientale nel disegno e valutazione delle politiche di sviluppo territoriale.

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'*<sup>42</sup>, 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 prioritari<sup>43</sup>, 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;

---

<sup>42</sup> 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/uvl\\_doc\\_mecanismi.asp](http://www.dps.mef.gov.it/uvl_doc_mecanismi.asp)

<sup>43</sup> 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 variabile<sup>44</sup> e questo non sempre permette di raggiungere conclusioni univoche su ciò che favorisce o ostacola l'attuazione.

---

<sup>44</sup> 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%
	<b>TOTALE IS</b>	<b>990.515.115</b>	<b>364.603.527</b>	<b>37%</b>
	<b>QCS</b>	<b>41.444.561.608</b>	<b>21.943.964.108</b>	<b>52,9%</b>
Interventi di IS finanziati da FSE	<b>TOTALE IS IN FSE</b>	<b>808.273.882</b>	<b>307.772.283</b>	<b>38%</b>
FSE senza la quota di interventi per l'inclusione sociale	<b>FSE TOTALE- IS IN FSE</b>	<b>5.321.243.973</b>	<b>2.997.710.290</b>	<b>56%</b>
<b>Totale FSE</b>	<b>Totale FSE</b>	<b>6.129.517.855</b>	<b>3.305.482.573</b>	<b>54%</b>

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 Regionali<sup>45</sup>. 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,

<sup>45</sup> 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 è 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 rilevanti<sup>46</sup> 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 è 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.

---

<sup>46</sup> 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.

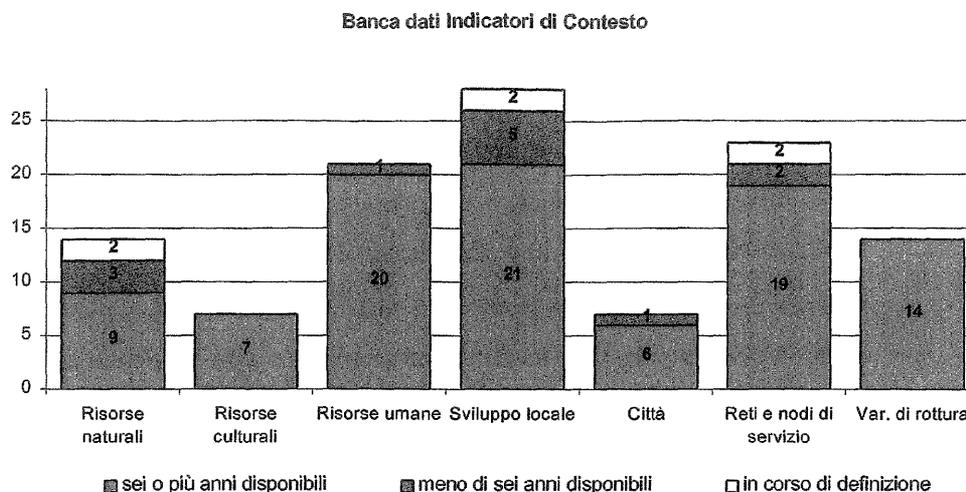
*13.13 - **Indicatore di contesto per lo sviluppo produttivo e innovativo***  
*Indicatore di attrattività*

Tra le attività del progetto *“Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008”*<sup>47</sup>, 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).

---

<sup>47</sup> 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 2004<sup>48</sup>; 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.

---

<sup>48</sup> 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](http://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 richieste<sup>49</sup> 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 Lavoro<sup>50</sup> 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

---

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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 <sup>(a)</sup> (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. Parere non formulato	4	0,92	0,43	0,003	46,3%
<b>Totale</b>	<b>29</b>	<b>13,76</b>	<b>9,64</b>	<b>0,567</b>	<b>70%</b>
<i>Di cui:</i>					
Opere con asserita mancanza di ritorno economico potenziale <sup>(b)</sup>	17	8,41	7,09	-	84,3%
Opere con potenziale ritorno economico <sup>(c)</sup>	12	5,35	2,55	0,567	47,7%

Note: <sup>(a)</sup> Comprende prestiti pubblici a rimborso ed altri contributi pubblici; <sup>(b)</sup> Scheda PEF compilata solo nelle sezioni A e B; <sup>(c)</sup> Scheda PEF compilata in tutte le sezioni; <sup>(d)</sup> 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.

Per 5 schede, l'UVAL non è stata in grado di considerare informazioni fornite coerenti con la normativa di riferimento ed adeguate a giustificare l'ammontare di contributo CIPE richiesto. Questa circostanza si è verificata per due tipi di fattori:

- le informazioni originariamente contenute nelle schede (o le eventuali integrazioni e eventuali chiarimenti forniti dalla Unità di Missione del MIT) non sono state giudicate sufficienti o adeguate;

oppure:

- per il ridotto lasso di tempo compreso tra l'arrivo all'UVAL della documentazione necessaria a condurre la valutazione richiesta, e la scadenza entro cui veniva richiesto il parere (riunione del pre-CIPE o del CIPE).

Infine, in 4 casi l'UVAL ha ritenuto di non procedere alla formulazione di un parere, visto che le schede, compilate a sostegno di una richiesta di assegnazione di fondi per la sola progettazione (e non per la realizzazione delle opere):

- erano sprovviste di documentazione istruttoria di accompagnamento;

oppure:

- riflettevano uno stadio ancora incompleto di definizione dei progetti e del loro equilibrio economico-finanziario, tale da fare considerare solo indicativa la determinazione del contributo finanziario richiesto al CIPE a valere sulle risorse di cui alle citate Legge n. 443/2001 e al D.Lgs. n. 190/2002. In tali casi l'UVAL ha raccomandato di rinviare la valutazione delle schede al momento della presentazione al CIPE del progetto definitivo e della relativa revisione del Piano Economico-Finanziario.

Nel complesso, il primo periodo di applicazione dello schema tipo di PEF consente di formulare alcune considerazioni. Dal punto di vista del processo, è emerso che i due elementi chiave per determinare le condizioni necessarie per permettere all'UVAL di svolgere adeguatamente le attività di valutazione le richieste sono la completezza e la tempestività della documentazione che la Unità di Missione del MIT è incaricata di trasmettere.

Laddove questi elementi non sono stati presenti, la valutazione UVAL non ha potuto essere condotta, o non ha consentito di confermare la coerenza delle informazioni presentate con quanto richiesto dalla normativa di riferimento.

Dal punto di vista dei contenuti, posto che il presumibile obiettivo dell'introduzione del PEF nella normativa di riferimento fosse quello di circoscrivere allo stretto indispensabile il contributo a fondo perduto del CIPE al finanziamento delle opere, si

può osservare che le opere fino a oggi accompagnate da un PEF sono state caratterizzate da piani di finanziamento con una quota relativamente contenuta di risorse diverse da quelle CIPE (circa il 30 per cento per il complesso delle opere esaminate).

In 17 casi su 29 (per un quota di risorse pari al 61 per cento del costo totale delle opere esaminate), le schede fatte pervenire dalla Unità di Missione asseriscono l'insussistenza di ritorni economici potenziali dalla gestione (è il caso di gran parte delle opere idriche incluse nel Piano delle Infrastrutture Strategiche).

Per le opere con potenziale ritorno economico, nella grande maggioranza dei casi esaminati la determinazione del contributo a fondo perduto CIPE è stata argomentata con la sola indicazione sintetica dei parametri di redditività finanziaria del progetto, mentre lo sviluppo completo del Piano Economico-Finanziario (peraltro facoltativo ai sensi della delibera CIPE n. 11/2004) è stato raramente inserito nella documentazione progettuale sottoposta all'esame del CIPE.

La documentazione trasmessa all'UVAL non ha finora mai compreso l'analisi costi-benefici delle opere

#### *IV.17 La valutazione dei Grandi Progetti: temi metodologici e supporto alle amministrazioni*

Il Regolamento CE 1260/1999 prevede che un intervento co-finanziato dai Fondi strutturali sia assoggettato ad una disciplina particolare di approvazione e valutazione laddove ricorrano le condizioni per considerare l'intervento in questione come un "grande progetto", ovvero qualora l'intervento:

- a) consista in un insieme di lavori economicamente indivisibili che svolgono una funzione tecnica precisa e hanno obiettivi chiaramente definiti; e
- b) abbia un costo totale considerato al fine di determinare l'importo della partecipazione dei Fondi maggiore di 50 milioni di euro.

I Grandi progetti 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

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.

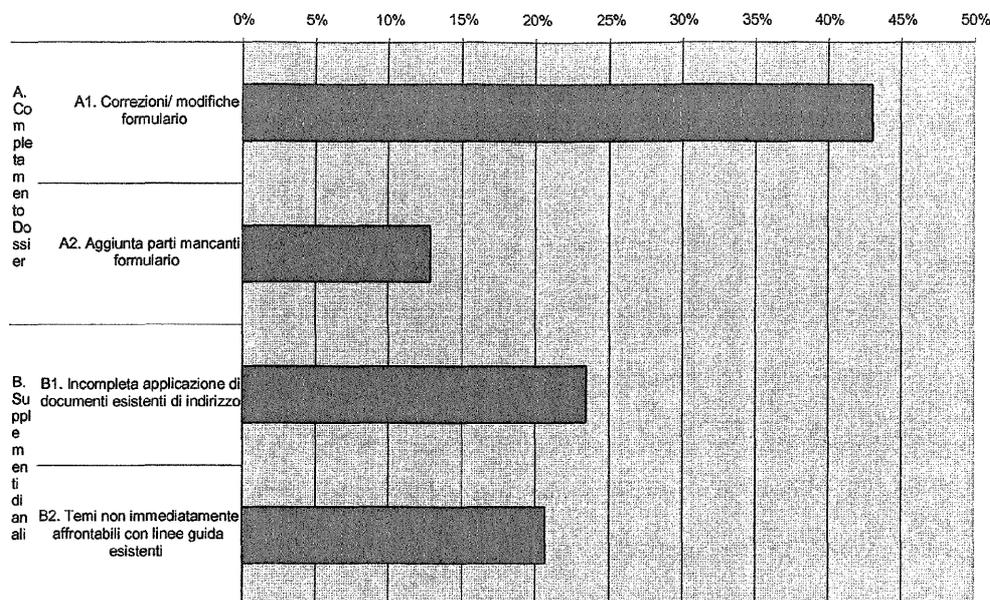
L'UVAL ha svolto una ricognizione ed analisi delle osservazioni formulate dai servizi della Commissione su 15 grandi progetti che, all'Aprile del 2004, erano stati presentati dalle Autorità di Gestione. Da tale ricognizione è emerso (FIGURA IV.2) che circa il 60 per cento dei commenti formulati consistevano in richieste di integrazioni, modifiche o chiarimenti puntuali alla documentazione presentata che non sollevano particolari questioni di merito. Il restante 40 per cento dei commenti consisteva invece in richieste di supplementi di analisi, riguardanti sia temi sui quali sono disponibili orientamenti tecnici comunitari e nazionali (il tipo B1 in FIGURA IV.2), sia questioni la cui risoluzione sollevava problemi metodologici non immediatamente risolvibili attraverso l'applicazione delle linee guida disponibili (tipologia B2).

Allo scopo di affrontare le criticità riscontrate nei progetti già presentati e di velocizzare l'iter di approvazione dei progetti di futura presentazione, l'Unità di Valutazione, di concerto con il Servizio Fondi Strutturali, ha avviato un percorso a quattro stadi. Il primo stadio è consistito in un confronto tecnico con i servizi della commissione per definire un approccio metodologico comune al trattamento di temi<sup>51</sup> sui quali si erano riscontrate difformità di vedute sull'interpretazione dei regolamenti e degli orientamenti tecnici comunitari. Al termine di un intenso scambio tecnico durato circa sei mesi, la Commissione ha confermato formalmente di condividere le proposte tecniche italiane.

---

<sup>51</sup> Tali temi comprendono l'interpretazione da assegnare ad eventuali valori negativi degli indici di redditività finanziaria, la stima degli effetti del progetto sull'occupazione, l'analisi degli effetti delle infrastrutture di trasporto sull'economia locale e regionale, l'analisi di rischio, l'applicazione del principio "Chi Inquina Paga", la valutazione della redditività economica dei progetti.

**FIGURA IV.2 COMMENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA A 15 GRANDI PROGETTI PER TIPOLOGIA DI OSSERVAZIONI**



Fonte: elaborazioni UVAL su commenti della Commissione Europea

Il secondo stadio è consistito in una serie di contatti ed incontri bilaterali con le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi e le relative assistenze tecniche, con lo scopo di individuare modalità operative di superamento delle criticità riscontrate a livello di singoli progetti, che fossero coerenti con il quadro metodologico complessivo concordato con la Commissione Europea, e che garantissero che, con opportune integrazioni e revisioni della documentazione inizialmente presentata, potesse venire rapidamente completato il ciclo di valutazione ed approvazione dei progetti interessati. Particolarmente costruttiva è risultata l'interazione e collaborazione con l'AdG del PON Trasporti: per almeno due dei progetti da essa presentati la Commissione ha indicato l'intenzione di procedere nei primi mesi del 2005 all'approvazione della richiesta di co-finanziamento.

Il terzo stadio è relativo alla predisposizione di un documento di orientamento alla preparazione dei dossier dei grandi progetti. Gli obiettivi principali del documento sono due. Il primo è quello di offrire degli strumenti utili a migliorare la qualità, completezza ed organizzazione delle informazioni inserite nel formulario di richiesta del finanziamento comunitario. Il secondo obiettivo è quello di promuovere una maggiore omogeneità metodologica delle analisi dei diversi progetti, con particolare riferimento ad un insieme di questioni tecniche su cui si sono concentrate con

maggior frequenza le osservazioni della Commissione Europea. Gli orientamenti proposti su tali questioni sono da intendersi come approfondimenti della “Guida all’Analisi Costi-Benefici dei Progetti di Investimento” adottata dalla Commissione Europea, del tutto coerenti con il quadro metodologico complessivo in essa delineato, e in vari casi rivolti a tematiche su cui la “Guida” stessa prospetta la possibilità di analisi ad-hoc, utili ad adattare i principi e metodi generali alle specificità dei contesti nazionali.

Per la elaborazione del documento in questione è stato creato un gruppo di lavoro formato dall’Autorità di Gestione del QCS, da referenti tecnici e/o dei Nuclei regionali di valutazione delle Autorità di Gestione responsabili della presentazione dei Grandi Progetti, dalla Commissione Europea, e dall’UVAL con funzioni di coordinamento tecnico.

Il documento verrà articolato in due parti, una contenente una serie di indicazioni puntuali, in formato scheda, per la compilazione di ognuna delle sezioni del formulario da utilizzare per la presentazione dei Grandi Progetti. La seconda parte conterrà approfondimenti tecnici specifici su temi di particolare rilievo per lo svolgimento dell’analisi costi-benefici dei progetti<sup>52</sup>. Tanto la struttura “a schede” della prima parte, che quella a capitoli separati della seconda avranno natura modulare, utile a consentire una attività di periodico aggiornamento o integrazione del documento sulla base delle esperienze acquisite di analisi e valutazione dei progetti.

Il quarto stadio, infine, riguarda lo svolgimento di analisi di approfondimento metodologico su aspetti particolarmente complessi della valutazione dei grandi progetti. Tali analisi riguardano sia tematiche proprie della valutazione di singoli progetti (come la valutazione in termini fisici e monetari delle esternalità ambientali generate dalle infrastrutture di trasporto), che attività di ricerca su impatti che meglio si prestano ad essere esaminati a livello di programma complessivo di investimenti pubblici. E’ il caso, ad esempio, della valutazione degli effetti netti sulla disoccupazione. Se svolta a livello di singolo progetto, una tale valutazione può correre il rischio di non tenere conto degli effetti complessivi sulla domanda e offerta di lavoro causati dall’insieme di grandi opere pubbliche attualmente in fase di realizzazione nel Mezzogiorno e nel resto d’Italia. Svolta invece a livello di

---

<sup>52</sup> Allo stato attuale sono previsti approfondimenti sulla delimitazione del progetto, analisi finanziaria, fattori di conversione e saggio del salario ombra, spese ammissibili

programma, la valutazione potrebbe non solo tener conto di eventuali effetti cumulativi della domanda di manodopera generata dalla realizzazione di opere pubbliche, ma potrebbe anche servire a dare delle indicazioni sull'opportunità di accompagnare i programmi di investimenti infrastrutturali con politiche attive del lavoro, volte a massimizzare i benefici degli interventi progettuali in termini di riduzione della disoccupazione regionale.

In termini operativi, una linea di lavoro sulla valutazione delle esternalità ambientali è stata inserita alla fine del 2004 nel Programma di diffusione delle Conoscenze del quale si dà conto più diffusamente in altra parte di questa relazione. Per quanto riguarda l'analisi degli effetti occupazionali, è stato avviato un confronto all'interno del "Gruppo Tecnico Studi" (che opera a sostegno del Gruppo di Lavoro Trasporti del QCS) per definire come le risorse di assistenza tecnica disponibili per accompagnare l'attuazione del PON trasporti potrebbero essere utilizzate per lo svolgimento dell'analisi prima descritta.

UNITÀ DI VERIFICA  
DEGLI INVESTIMENTI  
PUBBLICI

## I. INTRODUZIONE

### *I.1 2004, anno di consolidamento delle attività*

#### *I.1.1 Nel 2004 si sono raccolti i primi frutti dell'innovazione strutturale*

La direttiva del Capo del Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) del 7 maggio 2003 ha dato nuovo impulso alle attività dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) istituendo tre aree operative fortemente interconnesse: "Verifica dei progetti", "Monitoraggio e statistica" e "Valutazione di efficacia".

L'innovazione strutturale e organizzativa ha permesso all'UVER di esprimere al meglio il proprio mandato, specificato nel DPR 38/98<sup>53</sup>, e caratterizzato dall'apertura verso le effettive esigenze provenienti dal territorio e dall'attenzione alle priorità strategiche del DPS.

Il 2004 ha rappresentato un importante passo avanti in direzione del pieno sviluppo del ruolo dell'UVER: un serbatoio di conoscenza e uno strumento di intervento sulla realtà concreta dell'attuazione dei programmi di investimento nel territorio, basato su un approccio "*bottom-up*" e a disposizione tanto del Dipartimento quanto delle realtà locali impegnate nella realizzazione dei programmi stessi.

---

<sup>53</sup> DPR 38/98, art. 7, comma 4: "L'Unità di verifica degli investimenti pubblici verifica l'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico, anche con riferimento agli effetti socio-economici connessi all'attuazione degli interventi, in relazione agli effetti previsti ed all'osservanza delle relative previsioni di spesa, proponendo le eventuali iniziative da adottare. Collabora con funzione di supporto alla verifica dell'attuazione delle intese istituzionali di programma."

*A seguito della riorganizzazione operativa messa in atto nel 2003 l'UVER è stata strutturata in tre aree operative i cui obiettivi specifici sono, in sintesi, i seguenti:*

*Area "Verifica dei progetti"*

- assistere in modo mirato le amministrazioni responsabili al fine di accelerare l'avvio, l'ultimazione e l'entrata in funzione dei progetti finanziati;
- raccogliere e diffondere dati di prima mano sull'avanzamento dei progetti oggetto di verifica;
- identificare casi di eccellenza e criticità al fine di fornire al DPS indicazioni per il miglioramento della gestione del ciclo di progetto.

*Area "Monitoraggio e statistica"*

- integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS al fine di delineare un primo quadro conoscitivo degli investimenti pubblici di prioritario interesse;
- fornire indicazioni sull'affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio e proporre eventuali azioni correttive;
- costituire il riferimento primario del DPS per il supporto metodologico e operativo relativo all'analisi quantitativa delle informazioni sugli investimenti pubblici.

*Area "Valutazione di efficacia"*

- realizzare analisi e valutazioni di efficacia degli investimenti pubblici a partire da indagini di tipo microeconomico;
- formulare proposte per orientare l'allocazione delle risorse sulla base dei risultati effettivamente riscontrati in termini di impatto e fruibilità degli investimenti.

*Un progetto unitario*

Le tre aree operative, frutto di un progetto unitario, sono state pensate per lavorare in modo strettamente coordinato e sinergico, tramite meccanismi reciproci di feedback. In particolare:

- i risultati delle verifiche, per quanto numericamente limitati, costituiscono un importante campione di confronto per i dati elaborati in sede di monitoraggio e suggeriscono nuove possibili chiavi di lettura dei dati stessi;
- l'area monitoraggio e statistica elabora metodi e modelli di riferimento per la rilevazione e il trattamento dei dati, e fornisce indicazioni puntuali sui potenziali campi di azione ove concentrare le verifiche;
- la valutazione di efficacia completa l'analisi del ciclo di progetto, a partire dalle risultanze delle verifiche e del monitoraggio, e restituisce indicazioni conclusive sull'esito degli investimenti.

## *L.2 Il posizionamento dell'UVER*

All'interno degli obiettivi prioritari del DPS, e nel pieno rispetto del proprio mandato, l'UVER svolge un ruolo che risulta dal *mix* di varie componenti:

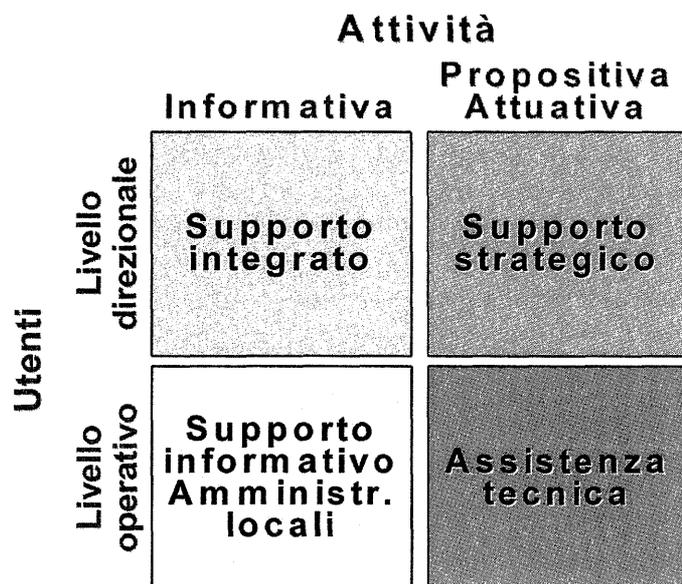
- **informativa:** l'UVER contribuisce alla costruzione di una adeguata conoscenza in merito all'attuazione dei programmi di investimento pubblico (individuati secondo le priorità definite dal DPS) a partire da informazioni elaborate da dati provenienti da fonte propria o da fonti esterne;
- **propositiva e di azione:** sulla base della conoscenza acquisita, individua, valuta e attua (utilizzando tutte le leve a disposizione) proposte per la soluzione dei problemi inerenti all'attuazione dei programmi di investimento ritenuti di prioritario interesse.

Un'ulteriore distinzione riguarda il livello o ambito di operatività dell'UVER, ovvero il livello degli interlocutori che possono essere:

- un livello "operativo", rappresentato dai responsabili degli interventi;
- un livello "strategico" relativo agli uffici che "producono" le linee guida per l'attuazione dei programmi.

La missione dell'UVER può essere quindi definita all'interno di una griglia che vede da una parte il tipo di servizio offerto (cui corrispondono attività informative e/o propositive e attuative) e dall'altra il livello degli interlocutori/utenti a cui si rivolge.

**FIGURA I.1 LA GRIGLIA ATTIVITÀ/INTERLOCUTORI DELL'UVER**



Ne risultano quattro “profili di servizio”, la cui distinzione è più concettuale che operativa, agendo l’UVER di volta in volta con gli strumenti e gli approcci più adeguati a una situazione complessa come quella degli investimenti per lo sviluppo:

#### **Supporto informativo alle Amministrazioni locali**

Acquisizione ed elaborazione delle informazioni sull’andamento dei progetti, a supporto delle amministrazioni locali nella programmazione e nell’attuazione dei programmi di spesa. Richiede una forte presenza nel territorio di risorse UVER.

#### **Supporto integrato**

Elaborazione di informazioni finalizzate a fornire una visione “integrata” e generale sull’andamento dei diversi programmi di spesa per la definizione di strategie complesse. Richiede all’UVER un robusto sistema informativo e grande capacità di elaborazione e di sintesi.

#### **Assistenza tecnica**

Identificazione e implementazione di proposte di soluzione dei problemi specifici in stretto contatto con i responsabili operativi degli interventi. Richiede personale UVER informato sui singoli progetti e preparato in tema di strumenti disponibili.

#### **Supporto strategico**

Utilizzare strumenti complessi e di ampio respiro in vista della formulazione di proposte per le politiche di attuazione dei programmi di spesa. Richiede visione “strategica”, monitoraggio completo e attendibile dei programmi di spesa, capacità di proposta.

## II L'AREA VERIFICA DEI PROGETTI

### *II.1 Le attività di "Verifica di risultato" e di "Controllo-impulso"*

L'attività di verifica, accompagnamento e assistenza dell'UVER è finalizzata a creare le condizioni, di concerto con le amministrazioni responsabili, per la realizzazione delle opere connesse con gli investimenti nel rispetto dei tempi e degli obiettivi previsti. Avviata dalla competente Area nel mese di settembre 2003, ne rappresenta la funzione primaria.

Si tratta da un lato di un'attività di "verifica di risultato", tesa ad accertare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi economici e sociali degli investimenti pubblici; dall'altro è un'attività di "controllo-impulso" che ha l'obiettivo di individuare eventuali punti critici nella realizzazione, favorendone la rimozione attraverso proposte e suggerimenti all'autorità decisionale (proroghe, revoche, riallocazioni di finanziamenti, ecc.).

In tal senso, il componente dell'UVER impegnato nella verifica non è un ispettore, ma qualcosa di simile a un coordinatore di intervento che opera di concerto con gli enti attuatori e nel rispetto delle diverse responsabilità amministrative. La rilevazione dei dati del progetto non ricade quindi nella classica logica amministrativa attestazione/certificazione, ma è strumentale al perseguimento del risultato.

### *II.2 Gli orientamenti alla base delle attività di Verifica dell'UVER*

L'attività di verifica dell'UVER ha inizio subito dopo l'avvenuto finanziamento di singoli progetti. Questo perché attendere l'apertura effettiva del cantiere spesso significa dover rinunciare alla possibilità di influire su una delle fasi più critiche in termini di ritardi nei tempi e errori di impostazione.

La decisione su quali e quanti progetti seguire è ispirata a criteri gestionali rigorosi: l'esigenza di "conoscere" gli interventi in modo effettivo e approfondito deve essere posta in relazione con il dimensionamento delle risorse tecniche e umane a disposizione dell'UVER. Si interviene sui casi per i quali esistono condizioni minime per un'azione efficace.

Ogni componente UVER ha un suo portafoglio di progetti, composto di 5 o 6 progetti "attivi" (sui quali lavora in modo continuo insieme alle amministrazioni

responsabili), e di una serie di progetti "dormienti" (portatori di problemi troppo piccoli, troppo grandi, o non prioritari).

La relazione di verifica che ogni componente è chiamato a redigere non è un adempimento formale ma un vero e proprio strumento operativo. Un modello unitario di relazione per le diverse tipologie di progetti oggetto di verifica facilita le successive operazioni di analisi e confronto dei dati. Nel documento viene dato ampio spazio all'analisi qualitativa dello stato di fatto, all'individuazione delle effettive cause di ritardo, con controlli a campione sulla effettiva attività nei cantieri, e si conclude con specifiche raccomandazioni sul da farsi.

I risultati del lavoro di verifica sono condivisi con l'ente attuatore e l'amministrazione responsabile del progetto: tramite visite periodiche e ripetute e attraverso l'attività di consulenza e assistenza si stabilisce un rapporto duraturo e continuativo di collaborazione tra l'Unità di Verifica e la singola amministrazione/ente attuatore.

L'Unità lavora come una squadra, valorizzando e mettendo a disposizione dei colleghi le specifiche competenze dei singoli, anche attraverso momenti di condivisione strutturata dei risultati: ognuno deve sapere di cosa si stanno occupando gli altri colleghi e con quali risultati.

Per il lavoro di coordinamento e assistenza progettuale sono necessarie caratteristiche professionali non necessariamente coincidenti con quelle richieste dalla tradizionale attività ispettiva: oltre alle specifiche conoscenze tecniche, occorrono spirito di iniziativa, capacità di mettersi al servizio delle amministrazioni, orientamento ai risultati.

UVER punta sempre a risolvere i problemi in prima istanza di concerto con le amministrazioni responsabili. Nel caso ne esistano i presupposti, l'attività di verifica sfocerà nel ricorso a strumenti sanzionatori, quali la proposta di revoca del finanziamento o la denuncia alla Corte dei Conti.

Nello svolgimento dell'attività di verifica, l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici rappresenta un partner privilegiato con il quale tenere un regolare scambio di informazioni, anche condividendo le banche dati. L'Autorità può essere attivata come preziosa risorsa per suggerire ed elaborare soluzioni specifiche rispetto a problemi concreti riscontrati nell'attuazione dei progetti.

Il sito web del Dipartimento ospiterà una banca dati di facile accesso e consultazione per aggiornare costantemente gli interessati sullo stato di avanzamento dei progetti seguiti dall'UVER.

### *II.3 La centralità del Catalogo UVER*

Al fine di garantire la massima visibilità e trasparenza all'attività svolta dall'Area di Verifica, le informazioni di volta in volta raccolte nel corso dei sopralluoghi confluiscono nel Catalogo UVER, base-dati nella quale sono rappresentati in maniera aggiornata ed esaustiva gli interventi oggetto di verifica.

Già accessibile in intranet, il Catalogo è stato ulteriormente valorizzato in concomitanza con l'entrata in funzione del nuovo sito Internet dell'UVER incrementando, in tal modo, le occasioni di interscambio con i soggetti interessati a vari livelli. A partire dal 2005, il Catalogo sarà accessibile via Internet ad un pubblico sempre più ampio.

L'insieme di attività portate avanti dall'Area di Verifica, sintetizzate nell'inserimento dell'intervento nel Catalogo UVER, è in grado di portare molteplici vantaggi alle Amministrazioni interessate: a partire dall'accesso ad una serie di servizi di assistenza tecnica, fino alla ricaduta positiva sull'immagine delle Amministrazioni stesse derivante dalla visibilità sul Catalogo.

#### *II.3.1 Il Catalogo UVER*

A tutto il 2004, sono presenti nel Catalogo 106 interventi.

Il nucleo originario era costituito da 35 interventi a contenuto infrastrutturale e finanziati in ambito APQ/QCS selezionati dalla lista dei 41 progetti inseriti nel DPEF 2004-2007. Nel giro di poco più di un anno sono stati progressivamente inseriti nuovi interventi privilegiando, in particolar modo, quelli localizzati nelle aree sottoutilizzate, relativi specialmente ai settori delle risorse idriche e dei trasporti.

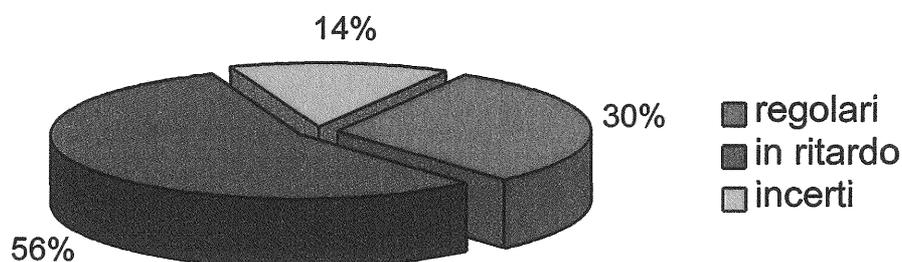
Si tratta essenzialmente di:

- interventi "Legge Obiettivo" già oggetto di specifico finanziamento da parte del CIPE;
- interventi di Completamento ex Legge 208/1998 già seguiti dall'UVER nell'ambito dell'attività quadrimestrale di monitoraggio;

- interventi selezionati dalla banca dati degli Accordi di Programma Quadro.

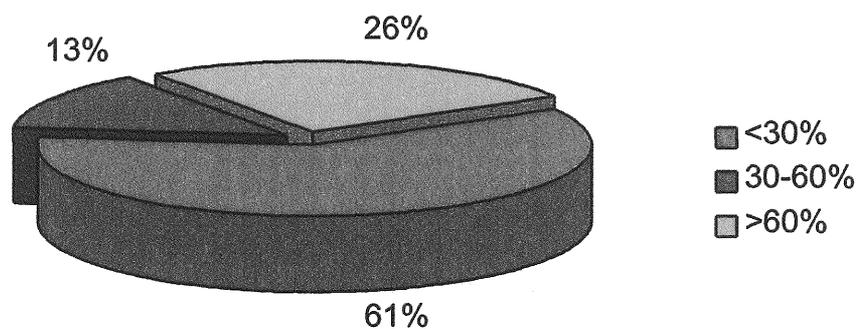
Le informazioni raccolte e verificate nel corso dei ripetuti sopralluoghi da parte dei componenti UVER hanno consentito la formulazione di un giudizio sintetico sui tempi di attuazione (Figura II.1)

**FIGURA II.1 GIUDIZIO SINTETICO SUI TEMPI DI ATTUAZIONE**  
(situazione al 31.12.2004)



e sulla percentuale di avanzamento economico degli interventi (Figura II.2).

**FIGURA II.2 PERCENTUALE DI AVANZAMENTO ECONOMICO**  
(situazione al 31.12.2004)



Come si rileva dai grafici, la maggior parte dei progetti presenta:

- ritardi nei tempi di attuazione;
- avanzamento economico inferiore al 30 per cento.

### II.3.2 Le Relazioni periodiche: l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria

Oltre al Catalogo UVER, ulteriore visibilità agli interventi oggetto di accompagnamento e assistenza da parte dell'Area di Verifica viene conferita anche dalle relazioni che periodicamente riferiscono in merito alla realizzazione degli interventi di maggior rilievo "strategico".

Assume particolare rilievo tra queste opere l'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, alla cui visibilità mediatica spesso non corrisponde un'adeguata ed aggiornata informazione. L'area Verifica dell'UVER produce dettagliate relazioni periodiche sullo stato di attuazione dell'importante arteria, l'ultima delle quali (per l'anno 2004) è riportata in sintesi nei paragrafi seguenti.

Dal dicembre 1997 al luglio 2002 sono stati consegnati n. 32 lotti per un totale di 196,73 Km. ed un valore di 1.390,11 Meuro (Tavola II.1).

Di questi, solo 11 lotti per Km. 61,64 risultano completamente ultimati, per un correlato valore di 338,76 Meuro, mentre i contratti di 7 lotti per Km. 59,54, del valore di 354,71 Meuro, sono stati rescissi (30 per cento del totale appaltato al luglio 2001); i restanti 14 sono in esecuzione, di cui 4 in via di ultimazione.

**TAVOLA II.1 PROGRAMMAZIONE 1998-2002 (ante Legge Obiettivo)**  
*Situazione al 31.12.2004*

APPALTI	N.	% contratti	Km	% Km	Importi (M€)	% importi
<b>ULTIMATI</b>	11	34,38%	61,64	31,33%	338,76	24,37%
<b>RESCISSI</b> In corso di riappalto	7	21,88%	59,54	30,27%	354,71	25,52%
<b>IN CORSO</b> Ultimazione entro il 30/06/05	4	12,50%	19,55	9,94%	94,92	6,83%
<b>IN CORSO</b> Ultimazione entro il 31/12/05	6	18,75%	20,60	10,47%	207,19	14,90%
<b>IN CORSO</b> Ultimazione entro il 31/12/06	4	12,50%	35,40	17,99%	394,53	28,38%
<b>TOTALE</b>	32	100,00%	196,73	100,00%	1.390,11	100,00%

A seguito dell'approvazione della legge obiettivo e del D. Lgs. di attuazione n. 190/2002 (agosto 2002), l'ANAS ha affidato a contraenti generali n. 3 macrolotti (con l'accorpamento di numerosi microlotti) per un impegno finanziario già assunto pari 2.465,70 Meuro.

Va inoltre evidenziato che l'ANAS ha accelerato le procedure per l'appalto di vari tronchi (compresi 2 vecchi lotti rescissi), pubblicando negli ultimi cinque mesi del 2004 sei bandi di gara, per un importo a base d'asta di 1.574,42 Meuro ed un'estesa pari a circa 69 Km., di cui 445,00 Meuro assicurati con co-finanziamento comunitario.

Dal punto di vista procedurale, a fronte di consegne di lavori effettuate nel periodo Dicembre 1997/Luglio 2002 per un valore complessivo di 1.390,11 Meuro, successivamente all'approvazione della legge obiettivo sono stati appaltati o sono in corso d'appalto nuovi progetti per 4.391,7 Meuro.

I dati sulla programmazione dell'opera da realizzarsi con le procedure della Legge Obiettivo sono riportati in dettaglio nella Tavola II.2.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA II.2 PROGRAMMAZIONE LEGGE OBIETTIVO Situazione al 31.12.2004

Tronco	Tipo	Lotto	Stralcio	Estremi	estese	Importo Progetto (M€)	Copertura finanziaria (M€)	Economie	Stato della progettazione	Publicazione bando di gara	Consegna attività	Ultimazione prevista
MACROLOTTO 1				dal Km. 53+800 al Km 82+330	28,530	597,040	700,000	102,960	Esecutivo	19/09/2002	17/10/2003	17/10/2006
MACROLOTTO 2				dal Km. 108+000 al Km 139+000	25,000	1.038,980	da reperire		Definitivo	19/11/2004		31/12/2008
MACROLOTTO 3				dal Km. 139+000 al Km 206+500	73,500	1.121,470	da reperire		Preliminare			31/12/2008
MACROLOTTO 4				dal Km. 259+700 al Km 286+000	26,300	531,000	da reperire		Preliminare			31/12/2008
MACROLOTTO 4B				dal Km. 286+000 al Km 304+200	18,200	444,800	P.T. ANAS 2004-2006 PON Trasporti 2000-2006		Definitivo	04/08/2004		31/12/2008
MACROLOTTO 5 (ora 2)				dal Km. 393+500 al Km 423+300	29,800	1.033,550	1.193,690	160,140	Definitivo	18/04/2003	12/07/2004	11/04/2008
MACROLOTTO 6 (ora 3)				dal Km. 423+300 al Km 442+920	19,620	674,970	674,970	da individuare	Definitivo	07/08/2003	aprile 2005 (prevista)	31/12/2008
1°	2°	1°	2°A	dal Km. 13+000 al Km 14+544	1,544	5,500	P.T. ANAS 2004-2006		Definitivo			31/12/2006
1°	2°	1°	2°	dal Km. 22+400 al Km 23+000	0,600	28,460	P.T. ANAS 2004-2006		Definitivo			31/12/2006
1°	5°	4°		dal Km. 47+800 al Km 53+800	6,000	292,150	da reperire		Esecutivo	07/12/2004		30/06/2008
2°	4°	2°		dal Km. 222+000 al Km 225+800	3,800	150,120	da reperire		Preliminare	29/11/2004		30/06/2007
3°	1°	5°		dal Km. 337+800 al Km 348+600	10,800	159,480	P.T. ANAS 2004-2006		Definitivo			30/06/2008
3°	2°	3°	C	al km 383+000 (svincolo di rosarno)		12,000	P.T. ANAS 2004-2006		Definitivo			31/07/2006

#### *II.4 Il Programma Infrastrutture Strategiche (PIS)*

##### *II.4.1 Premessa*

Nell'ambito delle competenze previste dalla normativa per l'Unità di verifica degli investimenti pubblici, art. 7 comma 4 del D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 e art. 2 del D.M. 31 ottobre 2002, è stato dato all'Unità, nel settembre 2003, specifico mandato (DPS e MIT) di coordinare una ricognizione sulle infrastrutture inserite nel PIS e ubicate nel Mezzogiorno.

Il compito è stato affidato all'UVER in considerazione delle caratteristiche professionali dei suoi componenti e della qualità delle informazioni possedute, oltre che dal ruolo attribuito, esercitato e riconosciuto di struttura tecnica di supporto al CIPE e alle Amministrazioni di settore.

##### *II.4.2 La selezione degli interventi e la metodologia seguita*

In data 21 gennaio 2004 l'UVER ha predisposto una relazione sull'attività svolta procedendo alla redazione, per ciascun intervento, di un'apposita scheda di rilevazione sul relativo stato di attuazione, sottoscritta da UVER, Ente attuatore e Ministero Infrastrutture e Trasporti (MIT-DICOTER).

Dall'elenco degli interventi contenuti nel PIS, l'UVER ha selezionato le 63 voci riferite al Mezzogiorno; con successive disaggregazioni, si è pervenuti ad un elenco di 179 interventi puntuali, per un costo totale di 47.968,26 Meuro.

La valutazione sull'eleggibilità degli interventi localizzati nel Mezzogiorno è stata espressa nel concorso delle seguenti condizioni:

- rispondenza degli interventi stessi ai due criteri automatici della:
- necessità di risorse finanziarie aggiuntive per la completa realizzazione del progetto;
- capacità di produrre spesa negli anni 2004-2005 pari ad almeno un terzo del costo totale del progetto;
- formulazione, da parte dell'UVER, di un giudizio positivo sul grado di affidabilità della stima delle spese.

Sulla base di tali criteri sono stati giudicati eleggibili al finanziamento n. 34 interventi, successivamente ridotti a 27, ponendo a fondamento del giudizio sulla stima di spesa:

- lo stato di avanzamento della progettazione relativa al singolo intervento;

- la coerenza interna dei programmi di spesa presentati dagli Enti attuatori.

Ai fini dell'allocazione delle risorse finanziarie è stata stilata una graduatoria degli interventi sulla base di un indicatore composito di accelerazione<sup>54</sup>.

I risultati dell'attività di ricognizione di cui sopra sono stati alla base della delibera CIPE n. 21 del 29.09.2004 dalla quale, secondo il cronoprogramma predisposto dalla Struttura tecnica di missione (STM), risulta che la stessa si è impegnata a sottoporre per il finanziamento al CIPE n.18 interventi (allegato A delibera CIPE 21/2004) entro il 31.10.2004 (Tavola II.3) e ulteriori 9 interventi (allegato B delibera CIPE 21/2004, elenco di riserva) entro il 31.12.2004 (Tavola II.4).

---

<sup>54</sup> L'indicatore è stato ottenuto come media ponderata di un indicatore di redditività (previsioni di spesa per il biennio 2004-2005/complesso risorse mancanti all'intervento), di un indicatore di anticipazione (spesa prevista per il 2004/totale spesa prevista per il biennio 2004-2005) e di un indicatore di spesa (logaritmo del valore assoluto della spesa totale prevista nel biennio 2004-2005).

## TAVOLA IL3 GRADUATORIA INTERVENTI EX RICOGNIZIONE PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

(Allegato A delibera CIPE 21/2004)

Graduatoria	Regione	Titolo	Costo	Risorse Disponibili	Ulteriori Risorse Richieste Totale	Profilo Spesa Prevista			Indice *				
						2004	2005	2004-2005	Redditività	Anticipazione	Spesa	Accelerazione	
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000	740,0	652,0	88,0	88,0	30,0	200,0	230,0	268,8	90,5	190,0	235,2
2	Sicilia	Asse Autostradale Palermo Messina	135,6	50,0	85,6	173,6	128,0	7,6	135,6	179,3	269,4	166,2	185,7
3	Sicilia	Autostrada Messina-Siracusa-Gela: lotto 9 - Scicli	150,4	80,5	70,0	243,6	30,0	25,0	55,0	110,0	181,7	125,6	120,3
4	Molise	Acquedotto Molisano centrale - delibera CIPE 121/2001	93,0	0,4	92,6	336,2	10,4	43,4	53,8	92,2	104,4	124,6	99,9
5	Calabria	SALERNO- REGGIO CALABRIA - Macrolotto n. 6 dal Km. 423,300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442,900	675,0	103,0	572,0	908,2	8,4	216,7	225,1	75,9	69,9	189,0	97,9
6	Sardegna	Olbia - Realizzazione di un pennello nel porto industriale	3,2	0,0	3,2	911,4	0,0	3,2	3,2	128,6	61,8	-2,3	95,7
7	Basilicata	Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della Regione Basilicata- Delibera CIPE 121/2001 All. 2 PIS, n.66	61,1	0,0	61,1	972,5	4,1	32,0	36,1	93,0	86,7	106,7	95,1
8	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5- lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per Km.5.000	134,0	0,0	134,0	1106,5	10,0	45,0	55,0	77,4	101,8	125,6	89,5
9	Sardegna	Olbia - Centro intermodale merci, piazzali operativi, reti ferroviarie, viabilità e mezzi	54,0	0,0	54,0	1160,5	0,0	27,0	27,0	85,1	61,8	93,6	84,5

Graduatoria degli interventi ex ricognizione Programma infrastrutture strategiche da presentare al CIPE entro il 31/10/2004

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10	Molise	Irrigazione del basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore - 1° intervento.	77,5	0,0	77,5	1238,0	4,5	24,0	28,5	73,6	96,3	96,0	80,4
11	Puglia	Impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall'invaso di Conza della Campania - Delibera CIPE 121/2001	60,0	0,0	60,0	1298,0	2,3	22,0	24,3	76,9	82,6	88,9	79,9
12	Calabria	Completamento dello schema idrico sulla diga sul torrente Meria: condotte di distribuzione e di potabilizzazione - 3° lotto.	80,0	0,0	80,0	1378,0	4,0	25,0	29,0	73,2	92,1	96,8	79,8
13	Sardegna	Olibia - Escavo della secca prospiciente il molo n.1 - Isola Bianca	12,3	0,0	12,3	1390,2	0,0	7,4	7,4	93,8	61,8	35,1	78,9
14	Basilicata	Schema Basento - Bradano - Adduttore Acerenza - Distribuzione III° lotto -Delibera CIPE 121/2001 All. 2 PIS, n.66	104,5	0,0	104,5	1494,7	4,0	30,0	34,0	70,0	87,6	104,0	78,5
15	Basilicata	Titolo: Ristrutturazione adduttore idraulico S.Giuliano-Ginosa: completamento opere principali di cui al progetto BAS 03 - Delibera CIPE 121/2001 All. 2 PIS, n.66	31,9	0,0	31,9	1526,6	0,9	14,0	14,9	82,2	74,6	66,8	78,4
16	Molise	Acquedotto Molisano destro - Delibera CIPE n° 121/2001	25,8	0,2	25,6	1552,2	2,0	9,0	11,0	79,0	101,8	53,2	76,1
17	Sardegna	Schema idrico Sardegna Sud-Orientale (sistema basso Flumendosa-Picocca) - Opere di approvvigionamento idropotabile. Schema n. 39 PRGA - 2° e 3° lotto Delibera CIPE n.121/2001	60,5	0,4	60,2	1612,4	2,9	17,0	19,9	70,4	93,3	79,8	74,6
18	Sardegna	Utilizzazione dei deflussi del Flumineddu. Collegamento Flumineddu-Tirso. Delibera CIPE 121/01	39,2	0,2	39,0	1651,4	1,2	11,8	13,0	70,5	82,0	60,6	69,7
*I progetti sono stati selezionati a partire dai 123 del Programma infrastrutture strategiche attraverso una ricognizione effettuata dall'Unità di verifica del Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture in base al criterio di "accelerazione della spesa" stabilito dalla Legge finanziaria 2004, art. 4, comma 130, e con simile criterio posti in graduatoria.													

In merito agli interventi di cui alla graduatoria A (Tavola II.3), sono risultati finanziabili i primi 11 fino a concorrenza delle risorse disponibili.

Nella seduta del CIPE del 20.12.2004 sono state presentate le richieste di finanziamento solo per 7 degli undici interventi finanziabili e, precisamente, per quelli indicati ai nn. 1, 2, 4, 5, 7, 8 e 11 della tavola sopra riportata, senza nulla aggiungere sullo stato procedurale di tutti gli altri interventi inclusi nell'allegato A.

L'impianto del punto 1 della Delibera CIPE n. 21/2004 sembrerebbe dimostrare per la graduatoria della tabella A ad oggi ancora piena validità, ferma restando la possibilità di procedere alla eliminazione di un intervento su iniziativa dell'ente proponente o su decisione dello stesso MIT nel caso in cui l'intervento sia giudicato non finanziabile.

Per quanto concerne l'allegato B (Tavola II.4), interventi per i quali non si sono richieste informazioni alla STM sullo stato delle istruttorie, il punto 1.1.5 della Delibera CIPE n. 21/2004 prevede che "l'elenco di cui a detto allegato B potrà essere integrato, sulla base di un'istruttoria dell'UVER e di una decisione del Comitato tecnico, con altri interventi del PIS che, nel frattempo, abbiano maturato requisiti di eleggibilità". Tale elenco potrebbe essere utilizzabile per l'assegnazione di eventuali disponibilità residue o nuove disponibilità a favore di interventi in esso contenuti.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## TAVOLA II.4 GRADUATORIA INTERVENTI EX RICOGNIZIONE PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

(Allegato B delibera CIPE 21/2004, elenco di riserva)

numero d'ordine	Regione	Titolo	Costo	Risorse Disponibili	Ulteriori Risorse Richieste		Profilo Spesa Prevista			Indice *			
					Totale	Cumulata	2004	2005	2004-2005	Reddittivit�	Spesa Accelerazione		
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali- variante all'abitato di marina di Giocosa Jonica	100,0	77,8	22,2	22,2	0,0	40,0	40,0	201,9	68,5	142,0	176,6
2	Sardegna	Porto di Porto Torres - Realizzazione del collegamento ferroviario porto industriale con il Centro Intermodale Merc�	7,8	5,1	2,8	24,9	0,0	3,9	3,9	159,5	68,5	28,1	124,1
3	Calabria	Giola Tauro - Realizzazione piattaforma logistica Piastra del Freddo.	85,0	0,0	85,0	109,9	12,0	55,0	67,0	90,0	144,9	167,3	111,0
4	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - completamento del raccordo localit� Montegiordano	12,0	0,0	12,0	121,9	0,0	12,0	12,0	113,4	68,5	33,1	102,8
5	Calabria	Giola Tauro - Porto - Lavori nuova imboccatura Nord	102,0	0,0	102,0	223,9	10,0	47,0	57,0	64,7	143,4	159,4	91,5
6	Calabria	Giola Tauro - Realizzazione di opere nella Darsena Nord	16,8	0,0	16,8	240,7	3,5	7,8	11,3	77,3	200,7	80,2	90,2
7	Sardegna	Porto di Porto Torres - Completamento del centro intermodale merci	55,2	13,9	41,4	282,1	0,0	27,6	27,6	76,7	68,5	123,9	85,3

Interventi ex ricognizione Programma infrastrutture strategiche presentabili al CIPE entro il 31/12/2004 (ma non prima del 1<sup>o</sup>.11.2004)



Si segnala, inoltre, che a partire dal mese di settembre 2003 l'UVER ha iniziato un'attività di verifica, accompagnamento e assistenza in riferimento a 14 interventi "Legge Obiettivo" localizzati nelle aree sottoutilizzate e già oggetto di specifiche delibere di finanziamento da parte del Cipe (Tavola II.5).

**TAVOLA II.5 INTERVENTI L.O. GIÀ OGGETTO DI SPECIFICHE DELIBERE CIPE DI FINANZIAMENTO**

N.	REGIONE	TITOLO	CONTRIBUTO DELIBERA CIPE (Meuro)	N. VERIFICHE EFFETTUATE	DATA ULTIMA VERIFICA
1	Basilicata	Adduttore del Sinni - ristrutturazione e controllo	18,40	1	24.05.2004
2	Basilicata	Acquedotto del Frida, Sinni e Pertusillo: completamento impianto di potabilizzazione di Montalbano Jonico - 1° lotto funzionale	16,00	1	24.05.2004
3	Campania	Asse autostradale Salerno-Reggio Calabria (I° macrolotto)	700,00	3	03.11.2004
4	Campania	Collegamento Linea Alifana - Linea 1 della metropolitana di Napoli	90,00	2	29.11.2004
5	Campania	Completamento della linea 1 metropolitana di Napoli	125,00	4	02.12.2004
6	Campania	Risanamento del sottosuolo dell'area urbana di Napoli: consolidamento dei costoni e dei versanti della collina dei Camaldoli - Lato Soccavo	6,50	3	28.09.2004
7	Campania	Risanamento del sottosuolo dell'area urbana di Napoli: progetto esecutivo Vallone San Rocco - 1° e 2° lotto	31,00	2	29.09.2004
8	Campania	Strada a scorrimento veloce "Fondo valle Isclero" (4° e 5° lotto)	61,79	2	27.10.2004
9	Puglia	Completamento riordino e ammodernamento impianti irrigui dx Ofanto e dx Rendina	20,00	1	24.05.2004
10	Sicilia	Nuovo tronco autostradale CT - SR	9,00	2	18.03.2004
11	Sicilia	Autostrada Messina-Palermo	50,00	3	11.10.2004
12	Sicilia	Lavori di rifacimento dell'acquedotto Gela-Aragona	53,57	2	30.11.2004
13	Sicilia	Lavori di rifacimento dell'acquedotto Favara di Burgio	39,56	3	30.11.2004
14	Sardegna	Interconnessione sistemi idrici Tirso e Flumendosa - Campidano	67,08	2	10.11.2004

Come si rileva dalla tabella, i componenti UVER hanno eseguito numerosi sopralluoghi al fine di garantire l'aggiornamento costante delle informazioni relative ad ogni singolo intervento. I dati così raccolti sono stati inseriti nelle schede contenute nel Catalogo UVER.

#### II.4.3 Il mandato UVER disposto con delibera CIPE n. 21/2004

Ai fini della verifica dello stato d'avanzamento procedurale degli interventi inseriti negli allegati A e B, la citata delibera n. 21/2004 ha dato mandato all'UVER di predisporre, con cadenza trimestrale, una relazione da trasmettere al Comitato tecnico interministeriale per l'accelerazione, che fornisca informazioni circa lo stato di attuazione delle opere e che ponga l'accento in particolare su eventuali ritardi e criticità. Nel contempo, potranno essere eventualmente aggiornate le previsioni di conseguimento dell'obiettivo di spesa fissato, in sede di predisposizione delle graduatorie, per il biennio 2004-2005.

L'UVER, per adempiere a questo compito, dovrà quindi necessariamente coordinarsi con la Struttura Tecnica di Missione, la quale dovrà fornire le informazioni di cui è in possesso, e potrà inoltre acquisire autonomamente le informazioni di cui necessita, ponendo in essere quell'attività di accompagnamento e assistenza che rientra nelle sue competenze istituzionali.

#### II.5 *La collaborazione con il Servizio per le Politiche di sviluppo Territoriale e le Intese (SPSTI) per le verifiche in ambito APQ*

##### II.5.1 Premessa

Nella seconda metà del 2004 è stata avviata un'azione coordinata tra il Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese e l'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici finalizzata alla accelerazione degli interventi inseriti in APQ.

In tale contesto è importante sottolineare che l'UVER non svolge attività di monitoraggio degli interventi, né interviene direttamente sul processo di formazione/correzione dei dati inseriti nell'Applicativo Intese (AI), ma svolge attività di supporto per il superamento di criticità che potrebbero manifestarsi in fase realizzativa degli interventi.

Si è voluto, in tal modo evitare eventuali sovrapposizioni dei ruoli e degli strumenti che avrebbero potuto disorientare i soggetti responsabili degli interventi o, ancor più grave, indurre questi ultimi a comportamenti poco virtuosi.

Allo stesso modo, in merito ai processi decisionali che regolano definanziamenti e/o rimodulazioni di interventi, è cruciale non intaccare la procedura consolidata negli APQ che attribuisce al Soggetto Responsabile, anche su sollecitazioni dei sottoscrittori, l'obbligo di intraprendere le opportune iniziative per la risoluzione dei problemi o, in caso di criticità non risolvibili, sottoporre le questioni al Comitato Paritetico di Attuazione (CPA) che svolge l'istruttoria per il Comitato Istituzionale di Gestione (CIG).

La responsabilità di avviare azioni correttive o sanzionatorie rimane quindi totalmente ai soggetti firmatari dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP).

#### II.5.2 Il piano di lavoro

L'attività di collaborazione tra SPSTI e UVER (Fig. II.3) ha avuto inizio con una fase di pre-istruttoria finalizzata all'individuazione degli interventi giudicati potenzialmente critici con il supporto analitico ed informatico dell'Area Monitoraggio.

Tale insieme di interventi costituisce il punto di partenza di un piano di lavoro condiviso che può prevedere anche la verifica di ulteriori interventi eventualmente segnalati da SPSTI.

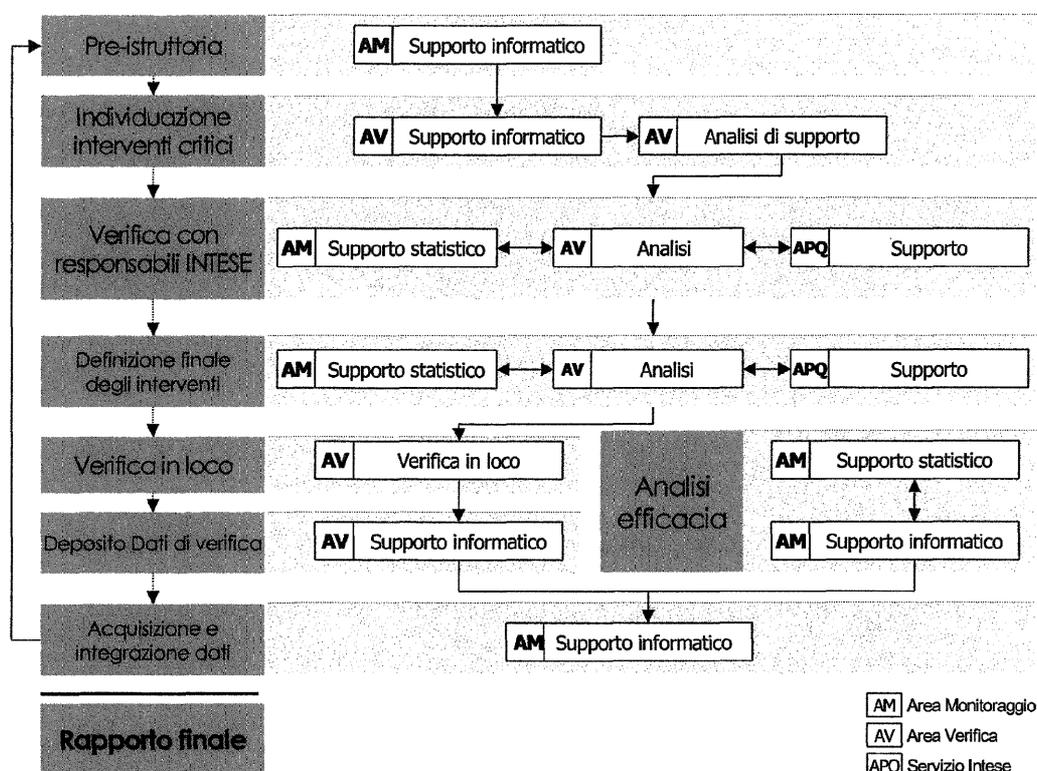
Attraverso le visite in loco ed il confronto con i responsabili dei singoli interventi inseriti nell'elenco prioritario, l'Area di Verifica procede all'identificazione delle eventuali criticità e alla formulazione delle relative proposte per il superamento delle stesse. In corrispondenza ad ogni singola criticità individuata si formula anche un giudizio sui tempi ipotizzati per il suo superamento.

Le informazioni raccolte ed elaborate vengono sintetizzate in un apposito database per essere poi oggetto di rielaborazioni in forma aggregata e porre, così, in evidenza la classificazione delle criticità e le relative classi di giudizi.

La relazione di tipo quantitativo è accompagnata anche da un documento di analisi preparato dal gruppo regionale per ogni APQ sottoposto a verifica.

La documentazione prodotta è poi trasmessa al SPSTI in vista dell'adozione di eventuali ulteriori misure volte a rimuovere le criticità realizzative riscontrate.

**FIGURA II.3 ANALISI DEGLI INTERVENTI IN APQ**  
Fasi di lavoro



### II.5.3 La metodologia adottata per la selezione degli interventi da sottoporre a verifica

#### I criteri di selezione

Ferma restando la possibilità per il SPSTI di segnalare all'UVER specifici interventi da sottoporre a verifica, ogni gruppo regionale ha presentato al rispettivo Ufficio del SPSTI il programma delle verifiche previste, elaborato dall'Area Monitoraggio sulla base dei seguenti criteri di selezione:

- interventi coperti con risorse e delibere CIPE di riparto del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), con modalità – per quanto riguarda la delibera 36/2002 – tali da non interferire con il processo di riprogrammazione in scadenza al 31.12.2004, oltre agli interventi coperti con risorse diverse dal FAS;
- interventi di APQ rientranti negli Assi 1 e 6 dal momento che questi sono di gran lunga i più rilevanti, sia come numero di interventi, sia come quantità di risorse assegnate;

- interventi di importo maggiore o uguale a 5 milioni di euro al fine di evitare di disperdere energie e risorse su una moltitudine di interventi di valore finanziario trascurabile;
- interventi che, in base alle informazioni disponibili nell'Applicativo Intese (AI), presentino uno scostamento tra profilo di avanzamento dichiarato e profilo previsto dal modello di previsione superiore alla media degli interventi dello stesso APQ.

Occorre sottolineare che il gruppo regionale, al di là dell'applicazione dei criteri automatici, può procedere all'integrazione dell'elenco con gli interventi "collegati" a quelli selezionati in quanto imputabili alla stessa opera.

#### **Lo strumento operativo: la nota integrativa**

Per facilitare le operazioni di raccolta/integrazione dei dati relativi ai singoli interventi, l'Area di Verifica sta elaborando un apposito software in grado di aggiornare costantemente i dati a disposizione dell'utente. Il sistema, sulla base dei dati immessi di volta in volta dai membri dei vari gruppi regionali, consente di elaborare la "Nota integrativa" (Figura II.4), una scheda di riepilogo articolata in 3 sezioni:

- la sezione "anagrafica", generata in automatico dal sistema consente di identificare il tipo di intervento, il codice della scheda UVER, il codice della scheda contenuta nella banca-dati APQ e altri, il titolo dell'intervento, l'indice dell'intervento e l'indice APQ;
- la sezione "verifica di conformità", consente di limitare l'analisi alle sole voci di monitoraggio riportate nell'AI che il gruppo regionale UVER identifica, in relazione ai casi specifici, come prioritari e decisivi;
- la sezione delle "criticità", riservata alla descrizione delle criticità e alla formulazione delle proposte per il superamento delle stesse;
- la sintesi dei previsti "effetti socio-economici", intesa come strumento per porre in evidenza casi di manifesta non attualità della domanda che dovrebbe giustificare l'intervento, o di inadeguatezza dell'offerta che l'intervento dovrebbe creare.

FIGURA II.4 NOTA INTEGRATIVA UVER

Nota Integrativa UVER		Codice scheda Uver	Codice Scheda BD APQ	Codice Unico UVER
		4760	ANAS-03S/A	29861
Regione	CAMPANIA	APQ	Infrastrutture per la Viabilità	ASSE
Reti e nodi di servizio				
Titolo intervento SS.145 "Sorrentina" - Lavori di costruzione di una variante tra km 11+600 e 14+000 - Lavori di completamento ed adeguamento delle opere civili - Realizzazione impianti tecnologici e di sicurezza				
1	Stato dell'intervento (monitoraggio) ***	17	Realizzazione - Sospensione lavori	*** Genero Incongruenze Note Integrative Schede CHIUDI
2	Titolo dell'intervento	18	Realizzazione - Collaudo	
3	Localizzazione	19	Realizzazione - Funzionalità	
4	Settore intervento	20	Costo complessivo dell'intervento	
5	Soggetto Attuatore	21	Costo complessivo: Pianificazione Temporale	
6	Soggetto Perceutore	22	Costo Realizzato	
7	Soggetto Proponente	23	Piano Finanziario	
8	Responsabile dell'intervento	24	Impegni contrattualizzati	
9	Criticità finanziaria (importo)	25	Disposizione pagamenti	
10	Studio fattibilità	26	Economie riprogrammabili	
11	Progettazione - Preliminare	27	Avanzamento lavori	
12	Progettazione - Definitiva	28	Note ed altre Osservazioni	
13	Progettazione - Esecutiva	29	Criticità e Proposte	
14	Realizzazione - Aggiudicazione	30	Area Monitoraggio	
15	Realizzazione - Inizio lavori			
16	Realizzazione - Fine lavori			
Data inizio:	Verificatori	A cura di:		
Data Fine:		Data di compilazione:		
Tipo Visita:		FILT		NUM

### II.6 L'attività di collaborazione con RFI S.p.A.

L'UVER ha proseguito la propria attività all'interno del Tavolo tecnico costituito fra il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, il Ministero per le Infrastrutture e Trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), per sostenere le procedure di accelerazione della spesa in conto capitale.

Sono state intensificate le attività di confronto e di approfondimento delle istruttorie sugli studi e progettazioni di RFI, segnatamente nel Mezzogiorno, destinate a fornire al CIPE ogni utile informazione per le sue decisioni di finanziamento.

Il Tavolo tecnico, fornendo il suo contributo in termini di analisi tecnica, ha portato a compimento l'esame di sette progetti per i quali il CIPE aveva richiesto a RFI gli studi di fattibilità nella Delibera n. 85 del 2002. Gli studi, recentemente presentati completi delle integrazioni che il Tavolo stesso ha chiesto a RFI in occasione di diversi incontri, sono stati portati alla decisione del CIPE (delibera n. 91 del 20.12.2004).

L'UVER ha inoltre continuato a svolgere le proprie attività istruttorie e di sostegno al decisore pubblico, sempre all'interno del Tavolo tecnico, compiendo un'analisi

delle caratteristiche delle diverse attività progettuali indicate da RFI nell'Aggiornamento 2004-2005 al Piano di Priorità degli Investimenti, con particolare attenzione a quelle localizzate nel Mezzogiorno.

#### *II.7 Il programma di verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000-2006*

##### **II.7 Il programma dei controlli a campione del 2004**

L'UVER, in qualità di organismo indipendente, provvede all'esecuzione dei controlli a campione di II livello sul PON ATAS 2000-2006, previsti dall'art.10 del Reg. CE 438/2001, e al rilascio della dichiarazione finale di cui all'art. 38, par. 1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n.1260/99, da presentare a conclusione dell'intervento.

Le verifiche devono riguardare almeno il 5 per cento della spesa totale effettivamente sostenuta ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, da individuare tenendo presenti vari elementi.

##### **La selezione degli interventi: I e II semestre 2004**

Al fine dell'estrazione dei campioni, di cui all'art.10 del Reg. CE 438/01, il campo di indagine viene elaborato semestralmente con riferimento ai dati inseriti in MONITWEB (prima MONIT 2000) e a quelli forniti dall'Autorità di Gestione e dagli Organismi Intermedi per gli impegni e i pagamenti (rispettivamente, al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno) riguardanti le singole operazioni.

In termini operativi il campione viene estratto sulla base di strati di campionamento delle operazioni riferite a spese effettivamente sostenute i cui criteri generalmente sono:

- il fondo;
- la misura;
- la classe di importi dei pagamenti e/o impegni;
- tipo e dimensione dei progetti;
- la concentrazione delle operazioni in capo ad un singolo beneficiario finale;
- eventuali fattori di rischio.

### Esecuzione delle verifiche

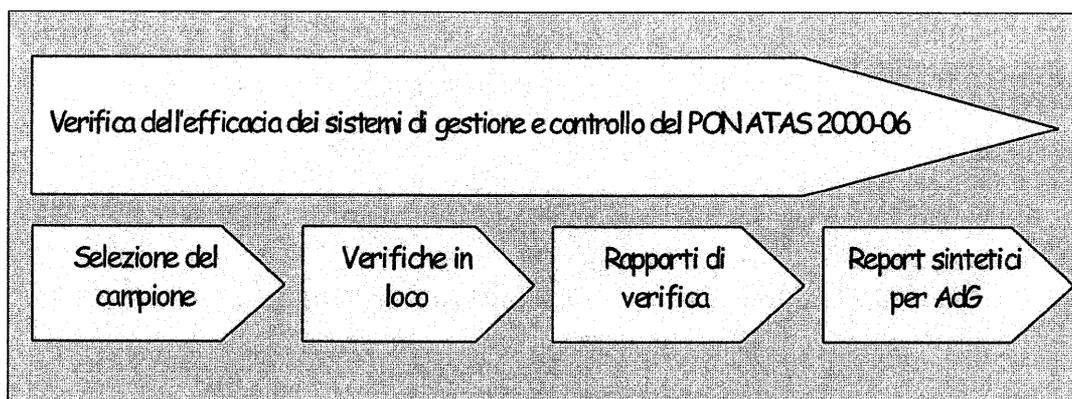
L'UVER effettua programmi semestrali di controllo dal II semestre del 2002, in relazione agli impegni ed ai pagamenti assunti e realizzati dai beneficiari finali alle date del 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno.

Ogni programma di controllo si basa sui seguenti processi:

- selezione del campione di controllo;
- verifiche in loco;
- predisposizione dei rapporti di verifica;
- elaborazione di situazioni sintetiche contenenti i risultati della verifica da trasmettere all'Autorità di Gestione.

Nella Figura II.5 sono rappresentati i processi di cui si compone l'attività di verifica.

**FIGURA II.5 ATTIVITÀ DI VERIFICA: I PROCESSI**



In particolare, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 11 del Regolamento 438/2001, l'UVER si prefigge la verifica dei seguenti aspetti:

- la concreta applicazione e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- la relativa concordanza, per un adeguato numero di registrazioni contabili, con i pertinenti documenti giustificativi detenuti dagli organismi intermedi, dai beneficiari finali e dagli organismi o imprese che eseguono le Operazioni;
- l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- la conformità, per un adeguato numero di voci di spesa, della loro natura e dei relativi tempi di esecuzione alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'Operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;

- la conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'Operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;
- il rispetto dei limiti di cui all'articolo 29 del regolamento (CE) n.1260/1999 e di ogni altro limite imposto dalle disposizioni comunitarie applicabili ai contributi finanziari della Comunità, corrisposti ai beneficiari finali senza decurtazioni o ritardi ingiustificati;
- l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;
- la conformità delle Operazioni cofinanziate alle norme e alle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n.1260/1999.

La verifica dei sistemi di gestione e controllo in conformità a quanto previsto dall'art. 3 del Reg. (CE) 438/2001 mira a stabilire se i sistemi posti in atto siano in grado di garantire un'adeguata organizzazione delle funzioni e degli uffici in modo da assicurare:

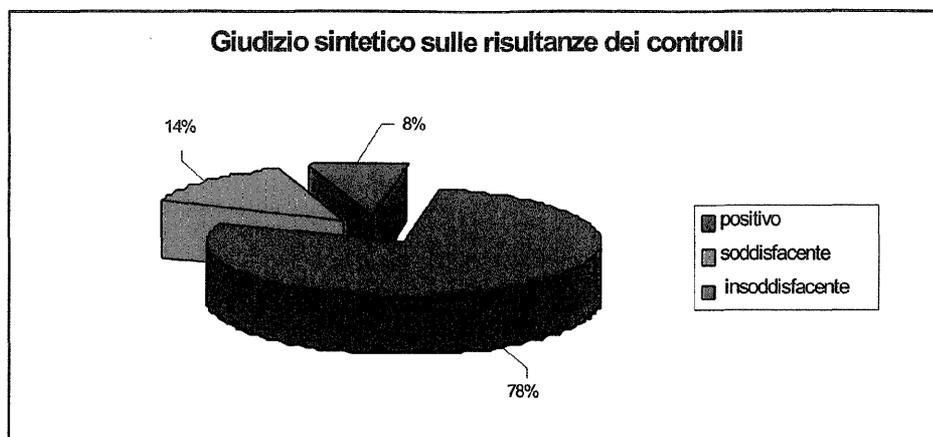
- una chiara definizione e assegnazione delle funzioni, nonché un'adeguata separazione delle stesse all'interno dell'organizzazione interessata per garantire sane procedure finanziarie;
- sistemi efficaci per garantire che le funzioni vengano espletate in maniera soddisfacente;
- l'informazione dell'autorità responsabile in merito all'esecuzione dei compiti e ai mezzi impiegati dagli organismi intermedi.

### **I risultati delle verifiche**

Al dicembre 2004 sono stati effettuati quattro cicli di verifiche (II semestre 2002, I e II semestre 2003, I semestre 2004) per un totale di 73 controlli e un importo complessivo di spesa di Euro 13.370.058,23, pari al 6,11 per cento della spesa totale certificata alla Commissione Europea al 31.12.2004.

I risultati dei primi 73 controlli, contenuti nelle relazioni di verifica trasmesse all'Autorità di Gestione, sono sintetizzati nella Figura II.6.

**Figura II.6**      **SINTESI DEI CONTROLLI ESEGUITI**  
al 31 dicembre 2004



Con riferimento allo stato attuativo delle operazioni controllate, 41 sono risultate "realizzate", mentre 32 erano "in corso", secondo i termini previsti.

Il 24 per cento delle operazioni controllate ha evidenziato criticità, classificate nelle seguenti tipologie:

1. difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione;
2. difficoltà gestionali amministrative nella fase di esecuzione;
3. difficoltà inerenti ai flussi di finanziamento;
4. inammissibilità a cofinanziamento di parte della spesa.

Particolare attenzione è stata posta in ordine alle criticità di cui al punto 1. Per tali casi, riguardanti la realizzazione degli interventi da parte delle Amministrazioni mediante l'impiego di enti "in house", l'UVER è dovuta intervenire al fine di puntualizzare e, di conseguenza, far osservare le esatte modalità di tenuta della documentazione contabile delle spese sostenute, al fine di evitare eventuali declaratorie di inammissibilità da parte dei competenti organi comunitari.

Per consentire la piena condivisione dei risultati sui controlli eseguiti, è stato instaurato un rapporto di feedback con gli Enti interessati ai controlli, ai quali viene trasmessa una copia dei rapporti redatti a seguito dei sopralluoghi effettuati dai componenti dell'UVER. Le eventuali osservazioni formulate dagli Enti controllati sono oggetto di un ulteriore approfondimento, utile a fornire una rappresentazione quanto più esatta e corrispondente alle componenti realizzative delle operazioni esaminate. Nei rapporti di verifica particolare rilievo viene riservato ai "limiti operativi per l'esecuzione e la gestione dell'operazione" in ordine ai quali, nel caso

sussistano le condizioni, vengono proposte le azioni necessarie per il loro superamento e/o eventuali correttivi.

L'attività svolta ha consentito un costante affinamento della metodologia di verifica, evidenziata dalla sempre maggiore puntualizzazione delle informazioni da riportare negli appositi box previsti dalla "check list".

### **L'aggiornamento del protocollo informativo con l'AdG**

Nel secondo semestre 2004, in considerazione delle problematiche riscontrate con l'esecuzione delle verifiche delle operazioni selezionate con il campione di controlli I semestre 2004 e delle variazioni intervenute, è maturata con l'Autorità di Gestione (AdG) una comune esigenza riguardante la necessità di aggiornare il protocollo informativo utilizzato per la comunicazione dei risultati di verifica UVER.

In particolare, si è deciso di superare le incongruenze riscontrate su alcune delle informazioni utilizzate per l'attività di controllo di secondo livello, con l'organizzazione di alcuni incontri finalizzati ad analizzare la implementazione dei seguenti supporti:

- il database sviluppato dall'UVER per l'analisi dei risultati di verifica;
- la check list adottata dall'UVER per l'esecuzione del controllo di una singola operazione/ progetto;
- il database sviluppato dall'AdG per la registrazione dei dati relativi alle dichiarazioni di spesa relative alle misure con diretta responsabilità di controllo e gestione.

L'attività è durata circa tre mesi e ha riguardato il livello e la qualità delle seguenti informazioni :

- la valutazione della coerenza della pista di controllo adottata per la gestione dell'operazione;
- la puntuale classificazione delle modalità di affidamento degli incarichi e della fornitura dei beni e servizi previsti dalle varie operazioni cofinanziate;
- la valutazione della coerenza dei dati di monitoraggio;
- la riclassificazione dei limiti operativi riscontrati nel corso delle verifiche;
- le raccomandazioni rappresentate dall'UVER all'AdG per apportare eventuali correttivi ad alcune delle operazioni oggetto del controllo.

L'aggiornamento delle piattaforme informative, oltre al conseguimento degli obiettivi posti alla base dell'attività, permette di avere un quadro di riferimento anche utile nella fase di selezione dei nuovi campioni di controllo.

#### II.7.2 La diffusione delle metodologie di controllo

##### **Il Twinning Light - Study Visit on Controls con Malta**

Nel luglio 2004, nell'ambito del progetto di gemellaggio Italia-Malta, ha avuto luogo un incontro tra una delegazione di funzionari maltesi del Ministero delle Finanze, dell'Ufficio del Primo Ministro e del Controllo Interno e l'UVER, allo scopo di illustrare le modalità di attuazione dei controlli di II livello nell'ambito del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema – 2000/2006 (Reg. 438/01).

L'incontro è avvenuto in due distinti momenti, finalizzati alla illustrazione ai delegati maltesi delle fasi operative seguite dall'UVER nel corso dell'attività di controllo. Un primo gruppo, interessato ai controlli FESR, ha partecipato, presso la sede dell'UVER, ad una simulazione delle fasi attuative della verifica già effettuata su due operazioni inserite nel campione di controlli PON ATAS 2000-2006 I semestre 2004. Un altro gruppo, interessato ai controlli FSE, ha partecipato, in qualità di osservatore, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, all'esecuzione del controllo di secondo livello di due operazioni cofinanziate nell'ambito della misura II.2 del PON ATAS 2000-2006.

L'incontro e la metodologia rappresentata sono stati giudicati assai interessanti dai rappresentanti della delegazione maltese, tanto da richiedere all'UVER, al termine dell'incontro, la disponibilità a fornire ulteriori chiarimenti in merito all'implementazione dell'attività di controllo descritta.

##### **Il Seminario di Trieste**

Durante il mese di gennaio 2004, si è tenuto a Trieste un incontro organizzato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia sul tema: "Il sistema dei controlli, efficacia ed efficienza dei programmi comunitari". All'incontro hanno presenziato circa trecento rappresentanti di vari Enti, tra cui la Commissione Europea, il MEF rappresentato dall'UVER e dall'IGRUE, le Autorità di Controllo e di Pagamento dei POR e dei DOCUP di quasi tutte le Regioni italiane, alcune Autorità di controllo e

pagamento delle Amministrazioni Centrali, nonché rappresentanti di Autorità di controllo degli stati membri della UE.

L'UVER è stata invitata a fornire un contributo in merito ad una corretta impostazione delle piste di controllo. Partendo dal quadro normativo, contenuto nell'art. 7 e nell'allegato 1 del Reg. CE 438/2001, è stata fornita una descrizione della pista di controllo come uno strumento organizzativo, finalizzato al raggiungimento di molteplici obiettivi e precisamente: (i) pianificare le attività di controllo nell'ambito del sistema di gestione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea; (ii) consentire una rappresentazione, ai diversi livelli di gestione, delle registrazioni contabili riferite alle spese effettivamente sostenute; (iii) gestire e analizzare le procedure amministrative e garantire una ottimale accessibilità alla documentazione; (iv) verificare la segregazione delle funzioni e l'adeguatezza del sistema organizzativo.

La conclusione della relazione ha sottolineato l'indispensabilità di questo strumento organizzativo al fine di garantire un supporto all'impostazione dei corretti procedimenti di spesa e del sistema organizzativo, responsabile della gestione e del controllo degli interventi cofinanziati con i Fondi Strutturali. La relazione ha suscitato una rilevante attenzione tra gli intervenuti, interessati particolarmente agli aspetti tecnici e alle modalità di organizzazione delle piste di controllo, tanto da richiedere ulteriori contatti con l'UVER per chiarimenti, ragguagli e incontri in merito.

### II.7.3 L'audit della DG Occupazione e Affari Sociali della Commissione Europea

Nel mese di novembre 2004 si è tenuto un incontro di audit con la Commissione Europea sul P.O.N. ATAS 2000 - 2006, relativo al sistema di gestione e controllo messo in atto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in qualità di organismo intermedio, responsabile dell'attuazione dell'asse II. L'obiettivo dell'incontro ha riguardato le modalità di realizzazione da parte dell'UVER, in qualità di organismo indipendente, dei controlli di II livello ex art. 10 del REG. 438/2001 e, in particolare, sono stati affrontati i seguenti punti:

- a) separazione delle funzioni e autonomia dell'UVER;
- b) modalità di realizzazione del campione di verifica;

- c) precisazione sull'Autorità deputata al rilascio della certificazione finale ex art. 15 REG. 438/2001;
- d) sintesi delle risultanze dei primi controlli.

La Commissione ha riconosciuto la piena autonomia funzionale e l'indipendenza della struttura deputata al controllo di II livello, ha riconosciuto la validità della metodologia di estrazione del campione seguita dall'UVER ed è stato, inoltre, precisato su puntuale domanda della Commissione che l'UVER, oltre all'attività di controllo di II livello prevista dall'art. 10 del REG. 438/2001, è l'autorità incaricata di rilasciare la dichiarazione di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Infine, l'UVER ha sinteticamente rappresentato lo stato di realizzazione dei controlli evidenziando come, nonostante la situazione possa complessivamente definirsi soddisfacente, per alcuni progetti l'ammissibilità della spesa non sia stata riconosciuta o il giudizio sia ancora sospeso in attesa di ricevere documentazione integrativa.

In conclusione, la Commissione ha espresso un parere ampiamente favorevole circa l'attività complessiva svolta dall'UVER ed ha particolarmente apprezzato lo sforzo compiuto per instaurare un valido contraddittorio con le altre Autorità e gli Enti attuatori al fine di migliorare continuamente il sistema, eliminando eventuali errori o carenze.

### III L'AREA MONITORAGGIO E STATISTICA

#### *III.1 Il Sistema informativo UVER (SI-UVER)*

##### **III.1.1 Gli obiettivi UVER**

Fornire strumenti di controllo e analisi statistica in grado di amministrare in modo efficace e coerente la moltitudine e l'eterogeneità delle diverse fonti di dati disponibili è uno dei compiti dell'Area Monitoraggio e Statistica dell'UVER.

È inoltre necessario che la base informativa sia acquisita, gestita e integrata all'interno di un sistema informativo che sia caratterizzato dalla sistematicità delle richieste elaborative e dalla tempestività nella fornitura dei corrispondenti risultati.

Tali obiettivi funzionali vengono perseguiti attraverso lo sviluppo di un sistema informativo *ad hoc*, del quale vengono di seguito descritti gli elementi costitutivi, le

caratteristiche strutturali e operative, nonché le specifiche richieste alle quali è chiamato a rispondere.

### III.1.2 Caratteristiche e struttura del Sistema informativo

Il quadro di riferimento nel quale il Sistema informativo UVER (SI-UVER) viene ad essere definito prevede:

- la necessità di acquisire numerose e disomogenee basi dati esterne;
- la registrazione dei dati e dei processi di analisi in forma storicizzata e documentata;
- l'integrazione (ove possibile) di fonti dati differenti al fine di disporre di un maggiore (e migliore) capitale informativo;
- la disponibilità di un ambiente avanzato di analisi statistica;
- la redistribuzione delle informazioni trattate verso diversi canali di comunicazione.

Il tutto supportato da garanzie di riservatezza, consistenza e validità di dati e processi, nonché da una facile espandibilità del sistema stesso verso nuove fonti dati e verso nuovi progetti di analisi.

Da un punto di vista funzionale, il SI-UVER si caratterizza per due elementi fondamentali: un *ambiente dati* e un *ambiente di analisi*. L'ambiente dati risponde alle esigenze strettamente legate alla gestione dell'informazione con l'obiettivo di riorganizzare il dato acquisito secondo le necessità dell'ambiente di analisi. Quest'ultimo – a sua volta – potendo sfruttare un'informazione ben strutturata si focalizza sui procedimenti di elaborazione ed analisi statistica.

Ognuno dei due ambienti si suddivide a sua volta in più livelli, con compiti specializzati, concatenati fra di loro a formare una sequenza elaborativa coerente:

#### A) Ambiente dati:

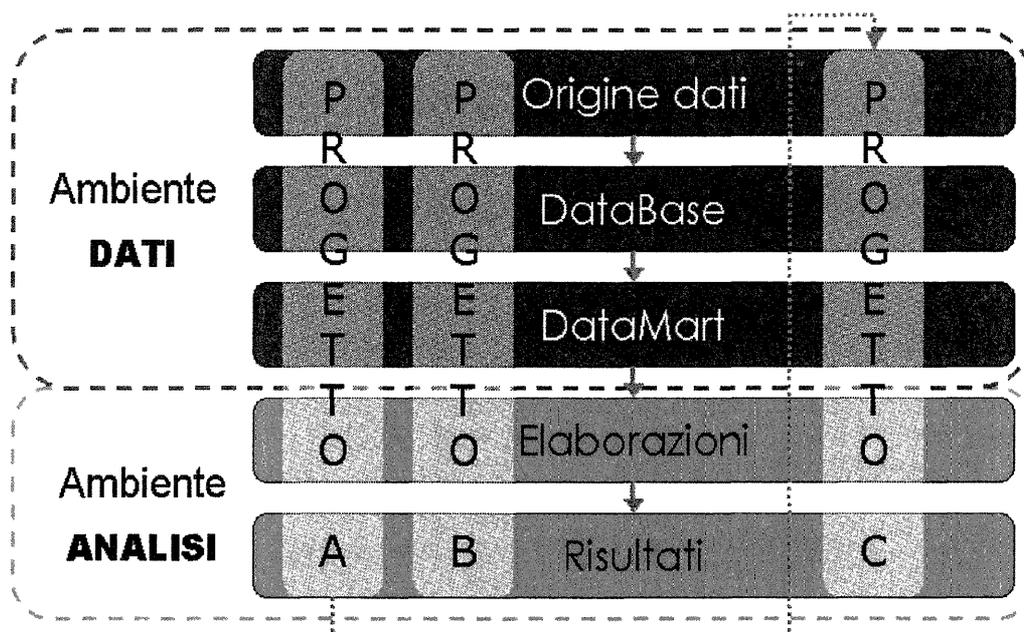
1. Livello Origine dati: acquisisce da fonti esterne la base dati informativa;
2. Livello Database: trasforma, valida e normalizza i dati;
3. Livello Datamart: riorganizza i dati secondo le esigenze dell'ambiente di analisi.

#### B) Ambiente di analisi:

4. Livello Elaborazioni: i dati vengono analizzati e sintetizzati;

5. Livello Risultati: è il contenitore del prodotto finale del livello precedente. In questo contesto, un flusso elaborativo che acquisisce e trasforma le informazioni nell'ambiente dati per poi elaborarle in quello di analisi viene indicato come un progetto. Più progetti possono essere concatenati per ottenere un elevato livello di complessità di elaborazione (Figura III.1).

FIGURA III.1 AMBIENTE DATI E AMBIENTE ANALISI



Quest'approccio consente di suddividere processi di elaborazione troppo complessi, o i cui risultati intermedi possono costituire un input per elaborazioni in altri contesti, in singoli processi "elementari" e renderne disponibili i risultati in una forma consistente e ben documentata.

### Gestione temporale

La necessità che il sistema, nella sua totalità, mantenga traccia dell'evoluzione nel tempo dei dati e dei processi viene soddisfatta da una suddivisione di ognuno dei cinque livelli sopra descritti in base all'istante di acquisizione dell'informazione di origine all'interno di ogni singolo progetto.

Le diverse "versioni" in cui si caratterizza un dato progetto coincidono quindi con gli istanti in cui il progetto stesso viene iterato e accede alle fonti di dati. Questo consente di avere consolidamenti temporali con cadenze differenti in base alle diverse frequenze di aggiornamento delle rispettive fonti dati.

Quest'impostazione garantisce da un lato la non volatilità delle informazioni, proteggendo il sistema dai cambiamenti che potrebbero verificarsi nei dati d'origine, dall'altro la possibilità di accedere a strutture dati permanenti.

### **Metadati**

La gestione delle informazioni relative ad ogni elemento del sistema informativo (tabelle dati, utenze, struttura *file system*, ecc.) viene demandata alla componente di gestione dei metadati. Questo, oltre a consentire di usufruire di un'informazione strutturata che descrive dati e processi all'interno del sistema informativo, permette la tracciabilità dei dati al fine di costruire analisi di impatto dell'ambiente di analisi su quello dei dati, e di rendere più ricchi dal punto di vista esplicativo gli elementi presenti nel livello *Risultati* di ogni progetto.

### **Utenze del sistema**

L'accesso e la fruizione delle risorse del sistema avviene tramite l'uso di utenze, amministrate in maniera centralizzata. Questo permette un elevato controllo sulla riservatezza di dati e processi, consentendo, inoltre, di personalizzare l'ambiente di analisi a seconda delle necessità elaborative del singolo.

Ogni utente autorizzato dispone di un ambiente dati comune (ovvero condiviso con le altre utenze), e di un ambiente di analisi dedicato. Questo consente di scindere la fase di sviluppo da quella operativa, e di condizionare la "promozione" di procedure definite a livello di singola utenza al ruolo di procedure più generali e valide per tutto il sistema, al soddisfacimento di determinati criteri di qualità.

### **Infrastruttura tecnologica**

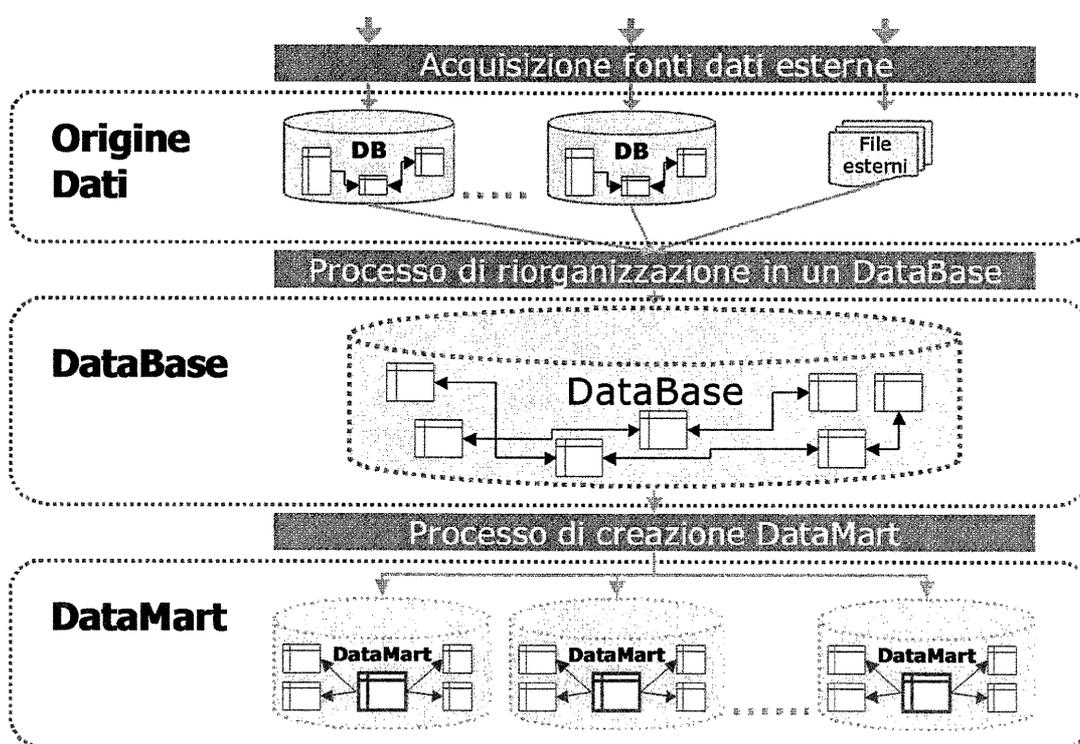
La piattaforma software è fondata sull'ambiente SAS System 9 in ambiente operativo Microsoft Windows, configurato secondo una modalità di utilizzo e condivisione delle risorse di tipo *client/server*. La versione server del sistema risiede su 2 server IBM multiprocessore in ambiente MS Windows 2003 Server, mentre il lato client si basa su MS Windows 2000 Professional.

### III.3 L'Ambiente Dati

Si basa su un'architettura di tipo *Data Warehouse* (DW), che utilizza una metodologia di progettazione incrementale-evolutiva. Questa tecnologia consente di definire un contesto di *warehouse* generico e generale, demandando la definizione delle caratteristiche più specifiche in base alle peculiarità di ogni singolo progetto che andrà a cumularsi nel *warehouse*. Risulta quindi un approccio ottimale per rispondere all'esigenza di integrare un insieme potenzialmente indefinito (nel numero e nella natura) di banche dati esterne. Risponde anche alle richieste di storicizzazione, non volatilità ed integrabilità dei dati accennate precedentemente. La principale di queste caratteristiche è però quella di fornire all'ambiente di analisi un'informazione riorganizzata secondo le dimensioni di indagine richieste.

L'oggetto risultante da tutto il processo elaborativo è quindi una serie di aggregati di dati (DataMart) che vanno a rappresentare la forma univoca di base dati con la quale l'ambiente di analisi si andrà ad interfacciare. L'implementazione di quest'approccio nell'architettura del SI-UVER prevede la presenza di tre distinti livelli di manipolazione dei dati che di seguito verranno analizzati in dettaglio (Figura III.2).

FIGURA III.2 LIVELLI DELL'AMBIENTE DATI



**Livello Origine dati**

È l'unico livello dell'ambiente dati a contatto con gli ambienti e le architetture esterne contenenti le banche dati di origine. Si correde quindi di strumenti e procedure atte ad interfacciarsi ed acquisire queste fonti dati, e a gestire la cadenza di questi accessi. Le uniche trasformazioni o conversioni che vengono effettuate sui dati sono strettamente funzionali al loro inserimento nell'ambiente *software* del SI- UVER;

**Livello Data Base**

Rappresenta il livello di massimo dettaglio con cui vengono storicizzate le informazioni estratte dai dati di origine. Questo consente di avere consolidamenti temporali dei dati acquisiti, con la possibilità di ripetere le analisi e confrontarle nel tempo. Comprende applicazione di procedure di verifica di integrità e di correzione dei dati, nonché di normalizzazione della base dati stessa. Il fine è quello di costituire un insieme informativo coerente, validato e integrante le differenti tipologie di basi dati acquisite all'interno del progetto;

**Livello Data Mart**

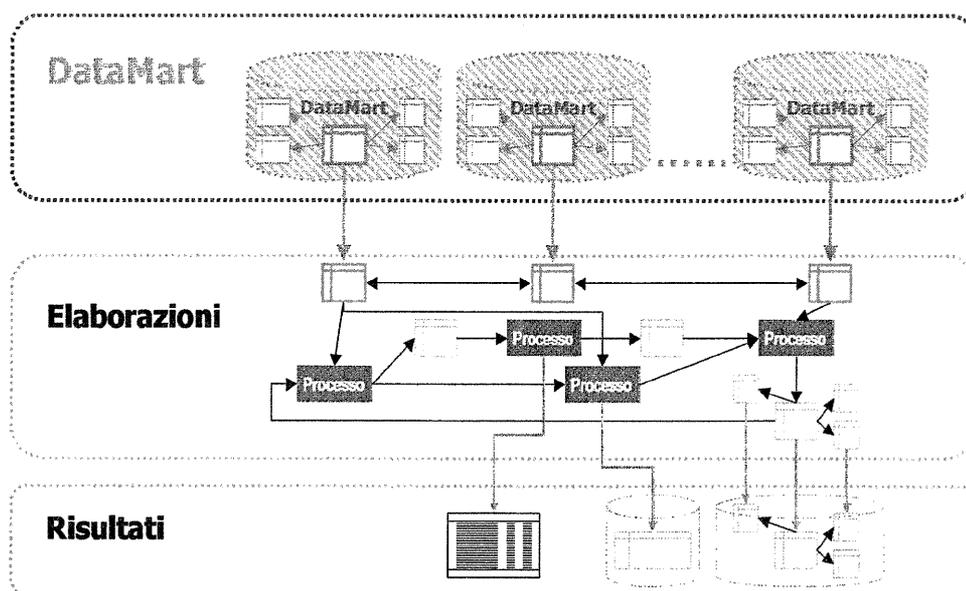
In questo livello i dati vengono riorganizzati secondo una visione orientata ai diversi oggetti di analisi. La riorganizzazione segue il criterio di un modello dimensionale dove assumono un ruolo centrale le variabili su cui verteranno le analisi statistiche proprie dei livelli successivi (livello Elaborazioni e livello Risultati), e che saranno declinate rispetto alle "dimensioni" rilevanti (genericamente spazio, tempo, ma anche dimensioni di analisi dettate dalla natura dei dati). Al tempo stesso, questa struttura dati consente l'interazione con altri datamart in base alla presenza di dimensioni comuni.

**III.1.4 Ambiente di Analisi**

Risiedono in quest'ambiente tutti i processi destinati ad estrarre un'informazione strutturata dai dati acquisiti. E' composto da due livelli (Livello Elaborazioni e

livello Risultati) altamente “non lineari”, sia nei dati che nelle procedure, rispetto ai livelli precedenti (Figura III.3).

**FIGURA III.3 LIVELLI DELL’AMBIENTE ANALISI**



### **Livello Elaborazione**

Le analisi di carattere prettamente statistico vengono eseguite nel livello di Elaborazione, in un'architettura software che consente la documentazione di tutti i processi, la gestione del loro *versioning*, nonché il riuso di queste componenti per altri progetti all'interno del sistema. Le caratteristiche del modello dimensionale usato per la definizione dei DataMart permettono inoltre una rapida esecuzione di analisi descrittive sui dati con conseguente semplicità di realizzazione della relativa reportistica.

### **Livello Risultati**

Gli elaborati che derivano da questo livello vanno a confluire nel livello conclusivo, quello dei *Risultati*, corredati delle informazioni utili a descriverne il processo di elaborazione che li ha generati. I dati, una volta disponibili a questo livello, possono

essere acquisiti da altri progetti. Questo meccanismo di concatenamento tra progetti consente quindi di arricchire il sistema informativo nel suo complesso, rendendo disponibile ad ogni nuovo progetto un'informazione sia "grezza" (desunta da banche dati esterne), sia "statistica" (derivata da processi di analisi interni).

### *III.2 Il Sistema di previsione della spesa degli investimenti pubblici*

#### *III.2.1 Il Sistema in sintesi*

#### **Da "modello" a "sistema"**

A seguito di analisi effettuate sui dati presenti nell'applicativo Intese relativi agli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ), mirate soprattutto al confronto tra i tempi e i costi previsti alla stipula dei contratti di appalto, i dati disponibili all'ultima data di monitoraggio e le previsioni UVER basate sui dati di avanzamento, si è evidenziato come già nelle dichiarazioni inizialmente fornite dai responsabili degli interventi sia presente una (più o meno grande) sottostima dei costi e dei tempi di realizzazione.

La necessità di anticipare il comportamento di spesa dei singoli interventi nel modo più efficiente possibile, ha reso necessaria una prima revisione del modello di previsione della spesa degli interventi, con un arricchimento in termini di fonti e strumenti tale da mutarne la natura, da "modello" a "sistema".

I modelli che compongono il "Sistema" sono illustrati in dettaglio nell'Appendice metodologica a questo volume.

#### **Ipotesi e obiettivi del sistema**

"I modi e i tempi di realizzazione di un intervento dipendono anche dalle modalità di attraversamento delle fasi procedurali che precedono l'avvio vero e proprio dei lavori".

Questa è l'ipotesi alla base del Sistema di previsione della spesa degli interventi per la realizzazione di opere pubbliche, nella cui definizione è impegnata l'Area Monitoraggio e Statistica dell'UVER.

Ne consegue il duplice obiettivo del Sistema:

- anticipare il comportamento di spesa degli interventi già avviati sulla base delle informazioni disponibili sulla spesa già realizzata;
- prevedere la traiettoria di spesa futura di tutti gli interventi non ancora in grado di generare spesa<sup>55</sup>.

Il Sistema permette quindi di individuare preliminarmente quali interventi, tra quelli che ancora non sono partiti, avvieranno i lavori più tardi del previsto.

A partire dalla data di avvio così ridefinita, per ciascun intervento il Sistema calcola anno per anno la previsione di spesa.

### **La base informativa**

La base informativa utilizzata per il modello è rappresentata dalle principali banche dati disponibili per quanto riguarda gli investimenti pubblici:

- Sistema di monitoraggio per gli interventi relativi agli Accordi di Programma Quadro (APQ);
- Banca dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (AVLP);
- Sistema di monitoraggio dei fondi strutturali 2000-2006 (Monit).

In queste banche dati sono presenti, sia pure con una struttura ed un dettaglio non sempre immediatamente sovrapponibili, le principali informazioni che si riferiscono alle due principali fasi del processo di attuazione degli interventi pubblici:

- le tappe burocratico-amministrative che precedono la fase di realizzazione vera e propria (studio di fattibilità, progettazione, pubblicazione del bando di gara, scelta della ditta appaltante, consegna lavori);
- lo stato di avanzamento di spesa dell'intervento dall'avvio dell'esecuzione vera e propria dei lavori.

### **Il "percorso realizzativo" degli interventi**

L'impostazione del nuovo modello di previsione parte dall'ipotesi fondamentale che ciascun intervento evolva lungo un percorso realizzativo (Figura III.4) che va dalla progettazione alla realizzazione e che può essere suddiviso in due fasi principali:

- la prima va dalla progettazione alla consegna dei lavori. In questa fase la realizzazione di spesa è pressoché nulla, l'impatto sul territorio è sostanzialmente

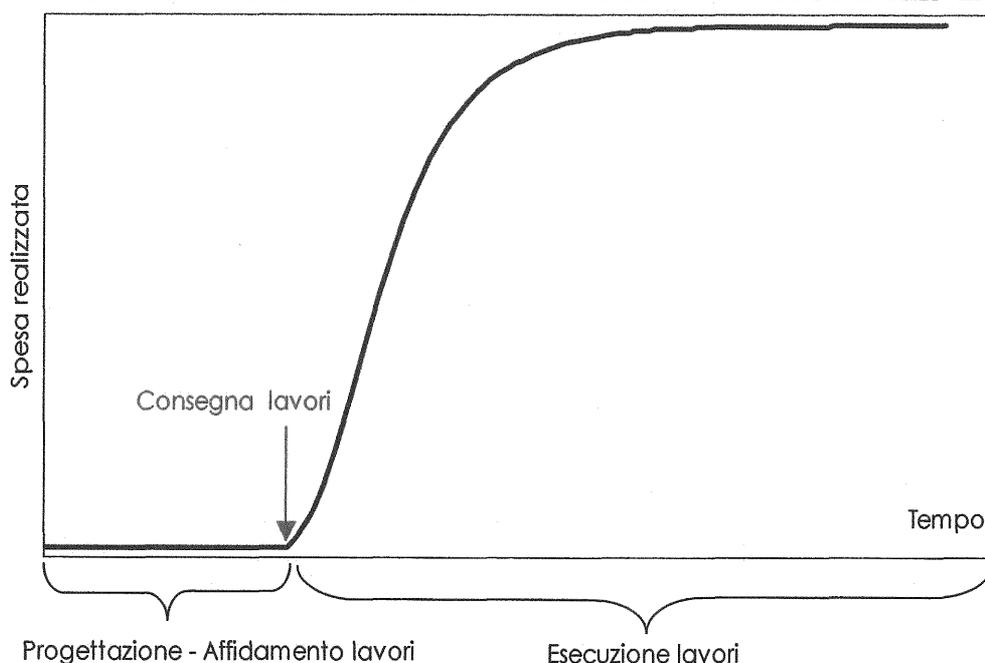
---

<sup>55</sup> Si distinguono dunque gli interventi la cui spesa realizzata si riferisce alla fase di esecuzione dei lavori da quelli che, pur avendo realizzato, in alcuni casi, spesa per la progettazione, non hanno ancora iniziato la fase realizzativa vera e propria.

“progettuale” (in senso tecnico, economico, sociale, ecc.) e l’avanzamento si realizza prevalentemente su una dimensione temporale;

- la seconda comprende l’esecuzione dei lavori, fino alla conclusione dell’intervento. In questa fase si produce la spesa vera e propria, collegata all’intervento sulla realtà (materiale e immateriale) del territorio e al rapporto (spesso fortemente dialettico) tra committenza, ditte, soggetti interessati.

**FIGURA III.4 PERCORSO REALIZZATIVO DI UN GENERICO INTERVENTO**



Coerentemente alla bipartizione del percorso realizzativo, il Sistema di previsione della spesa è la combinazione di più modelli statistici con i seguenti obiettivi:

- la previsione della data di avvio dei lavori, nel caso di interventi non avviati, compresa la probabilità di ritardo, in base all’analisi dei tempi effettivamente osservati per gli interventi già avviati;
- la previsione della spesa di tutti gli interventi, calcolata a partire dalla traiettoria di spesa effettivamente realizzata dagli interventi già avviati.

### **Una prima applicazione: la banca dati APQ**

Le elaborazioni ed i risultati presentati in questo documento si riferiscono agli interventi compresi nella banca dati APQ, che rappresentano una parte del vasto universo degli interventi pubblici.

In ogni caso, per la struttura e l'impostazione dei modelli che lo compongono, il Sistema è applicabile a tutti gli interventi presenti nelle diverse banche dati di cui utilizza le informazioni comuni.

Le caratteristiche del Sistema e dei relativi modelli saranno illustrate dapprima in termini generali, presentando poi in maniera dettagliata la loro applicazione al caso specifico degli interventi APQ.

#### **III.2.2 Il modello di stima della spesa realizzata per gli interventi APQ**

### **Il sistema di monitoraggio degli interventi APQ**

Gli APQ (Accordi di Programma Quadro) rappresentano lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP).

L'IIP è lo strumento di programmazione che ha la funzione di coordinare l'attività del Governo Centrale e delle Amministrazioni locali (Regioni o Province Autonome) per l'individuazione degli obiettivi, dei settori e delle aree in cui effettuare interventi infrastrutturali di sviluppo locale.

Per ogni settore di intervento è prevista la stipula di un APQ, nel quale vengono definiti in dettaglio gli interventi ed i relativi finanziamenti, attivando nel contempo le procedure di monitoraggio.

Attraverso il sistema di monitoraggio, che ha lo scopo di permettere una costante verifica dello stato di avanzamento e l'individuazione di eventuali criticità del processo di realizzazione di un intervento, vengono raccolte informazioni su:

- **caratteristiche strutturali**, tra cui: localizzazione geografica, asse (Città, Reti e nodi di servizio, Sistemi locali, Risorse culturali, Risorse naturali, Risorse umane), tipo di intervento (Nuova realizzazione, Restauro/Recupero, Manutenzione, Servizi, Nuova fornitura, Altro), soggetto proponente e soggetto attuatore;
- **situazione**: attivo, annullato, sospeso, concluso;
- **cronoprogramma**, in cui sono indicate le date di inizio e fine, effettive o previste, delle diverse fasi del processo di attuazione di un intervento;

- **piano economico**, che raccoglie informazioni sul costo complessivo previsto e sul costo delle opere e delle attività progettuali già realizzate alla data di monitoraggio<sup>56</sup>.

I dati relativi al costo dichiarato e a quello realizzato sono articolati su base annuale per tutto il periodo previsto per il completamento dell'intervento. Ad ogni successiva versione del monitoraggio i dati sul costo dichiarato vengono aggiornati con i dati effettivi di costo realizzato fino a quella data. Le informazioni vengono monitorate ed aggiornate con cadenza semestrale.

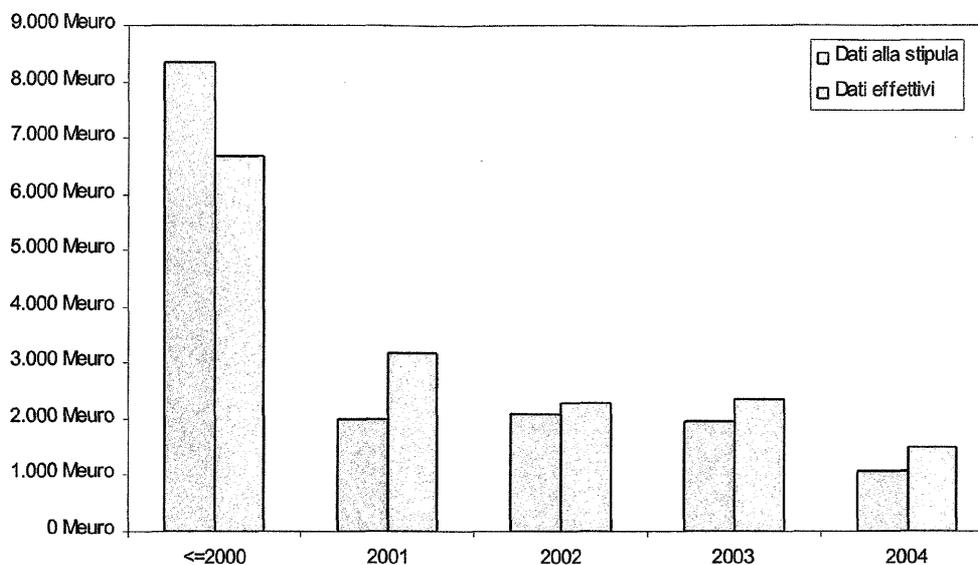
Dall'analisi delle verifiche delle informazioni raccolte attraverso il monitoraggio è emerso che le previsioni fornite alla stipula sulla data effettiva di avvio e sull'articolazione della spesa nel tempo solitamente sottostimano i tempi di realizzazione e la spesa effettivamente realizzata. Da qui la necessità di mettere a punto uno strumento che permetta di anticipare con buona approssimazione il comportamento degli interventi.

Ad esemplificazione di quanto sopra, nella Figura III.5 viene riportato il valore dei 3.100 interventi avviati a ottobre 2004, in relazione all'anno di avvio previsto alla stipula e all'anno di avvio effettivo. Gli interventi con avvio programmato entro il 2000 sono stati avviati anche negli anni successivi.

---

<sup>56</sup> Il valore delle opere e delle attività progettuali effettivamente realizzate alla data di rilevazione si desume dalla contabilità analitica del cantiere e da ulteriori spese sostenute dalla stazione appaltante. Non necessariamente il valore coincide con quanto certificato nei SAL (Stato di Avanzamento Lavori) perché la spesa realizzata è determinata su scadenze temporali prefissate (che corrispondono alle date di monitoraggio del 30 giugno e del 31 dicembre di ogni anno) e comprende anche le spese per ulteriori (eventuali) attività progettuali. E' inoltre da sottolineare che questo valore non indica l'avanzamento contabile delle spese per la realizzazione del progetto ma corrisponde al valore delle attività effettuate.

**Figura III.5 COSTO DEGLI INTERVENTI PER ANNO DI AVVIO**  
(3.100 interventi avviati presenti alla stipula)



### I dati

I dati utilizzati nell'applicazione del modello si riferiscono agli interventi inseriti nei 226 APQ presenti in banca dati alla fine di ottobre 2004. Si tratta di oltre 9.000 interventi, per un costo complessivo di 51.100 Meuro ed un costo realizzato complessivo (alla ultima data di monitoraggio considerata) pari a 8.500 Meuro<sup>57</sup>.

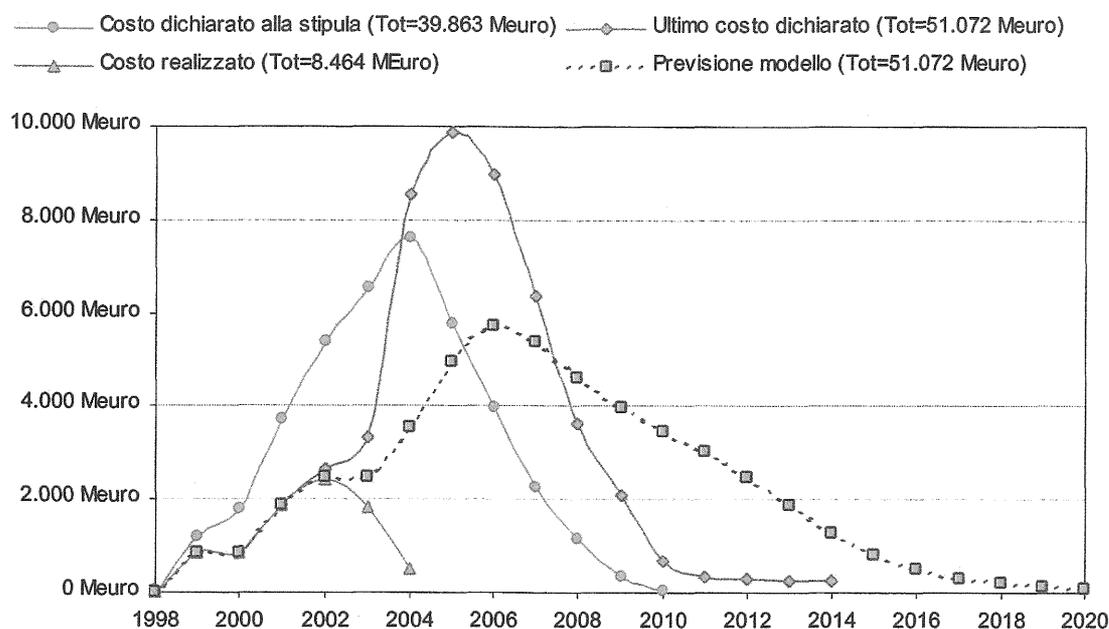
Nell'universo vengono identificati circa 200 interventi non significativi per la stima dei modelli (*outlier*), ma comunque oggetto di previsione.

### Le previsioni

I risultati del sistema di previsione – illustrato in dettaglio nell'Appendice metodologica – sono riportati nel seguente grafico.

<sup>57</sup> Il costo non è definitivo ma relativo all'ultima data di monitoraggio disponibile, che in alcuni casi è precedente al 2004.

**FIGURA III.6 SPESA TOTALE INTERVENTI IN APQ**  
**Dati 22.10.2004**



Prima di analizzare le previsioni del modello, è già possibile notare lo slittamento della curva dell'ultimo costo dichiarato rispetto a quello dichiarato alla stipula: esso dipende sia dal ritardo all'avvio accumulato dagli interventi, sia da un andamento più graduale della spesa realizzata: in altre parole i piani di spesa iniziali appaiono troppo ottimistici.

La curva della previsione evidenzia uno slittamento ancora maggiore e suggerisce, quindi, che anche le più aggiornate previsioni delle amministrazioni continuano a essere sovrastimate, rispetto a quanto si riscontra nei dati di spesa effettivamente realizzata.

Secondo le previsioni del modello, la spesa degli interventi APQ non si esaurirà nel 2014, come attualmente previsto dalle amministrazioni, ma sarà distribuita su un arco di tempo più ampio che si estende fino al 2018 circa.

Un'altra indicazione che emerge è il notevole ridimensionamento del valore massimo della spesa in un anno che, da valori previsti fra i 9 e i 10 miliardi di euro (fra il 2004 e il 2006), non arriva ai 6 miliardi.

### III.2.3 L'attività di supporto alle Regioni

La possibilità di avvalersi di uno strumento di previsione della spesa, come quello costruito dall'UVER, ha consentito al Dipartimento di avviare un confronto con le Regioni Obiettivo 1, in cui proporre un metodo per effettuare una revisione delle previsioni di spesa delle risorse in APQ. La necessità di disporre di previsioni affidabili è rimarcata dalla coesistenza delle risorse nazionali aggiuntive del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE e da quelle dei fondi strutturali comunitari: i due canali di risorse seguono regole e tempistiche diverse, per cui risulta fondamentale assicurarne la coerenza, conoscendo in anticipo l'evoluzione dei singoli progetti e la relativa copertura finanziaria.

Il primo incontro con le Regioni Obiettivo 1 ha avuto natura collegiale ed è stato organizzato il 14 giugno; in tale occasione l'UVER ha presentato le previsioni effettuate con il solo modello di spesa allora disponibile, catturando immediatamente l'attenzione delle Regioni per un confronto più approfondito. Al centro dell'attenzione si è posto il problema di individuare esattamente l'insieme di interventi oggetto delle previsioni e l'aggiornamento dei dati su cui queste vengono costruite. In effetti, tale esigenza nasce dal fatto che il monitoraggio degli interventi in APQ scontava, allora, un notevole ritardo di aggiornamento, garantendo dati validati che risalivano anche ad un anno prima. Poiché la spesa FAS è una componente indispensabile per conseguire l'addizionalità del QCS, è stato richiesto alle Regioni di rivedere i propri profili di spesa, attraverso la riprogrammazione dei singoli APQ, per assicurare la stabilità delle nuove previsioni, su cui proseguire il confronto dopo la pausa estiva.

Nel frattempo, dagli sviluppi metodologici introdotti durante l'estate, è nato il nuovo sistema di previsione della spesa per gli interventi in APQ, applicato per la prima volta sui dati aggiornati al 30.6.2004 e disponibili alla fine di ottobre.

I risultati del nuovo sistema di previsione, pronti all'inizio di novembre, sono stati utilizzati in occasione degli incontri bilaterali con le Direzioni della Programmazione delle Regioni Obiettivo 1, fissati nei mesi di novembre e dicembre dal Servizio Intese e dal Servizio Fondi Strutturali, in collaborazione con l'UVER, volti ad aggiornare i temi analizzati nell'incontro di giugno.

Negli incontri bilaterali, tutte le Regioni hanno espresso un consenso generale sulle previsioni elaborate dall'UVER per il 2004. In alcuni casi, tuttavia, le previsioni per

gli anni successivi sono sembrate pessimistiche, alla luce dell'impulso determinato dall'introduzione della norma sugli impegni giuridicamente vincolanti, su cui le Regioni sono in grado di fornire valutazioni più precise rispetto al modello grazie alla conoscenza specifica dei progetti di propria competenza. Le Regioni hanno altresì evidenziato che tale conoscenza non si estende ai casi di APQ stipulati con amministrazioni centrali (es. ANAS, Ferrovie, ecc.), in cui viene meno il controllo diretto della Regione e per i quali si manifestano frequenti problemi di tempestività e affidabilità dei dati. Infine, è stato richiesto di poter utilizzare lo strumento previsionale dell'UVER anche nella fase istruttoria dei nuovi APQ, per determinare da subito cronoprogrammi più affidabili attraverso profili di spesa tipici forniti dal modello sulla base dei dati effettivi (*benchmark*), da confrontare con quelli forniti dagli enti.

I primi riscontri della bontà delle nuove previsioni regionali e di quelle dell'UVER potranno essere effettuati nel primo semestre del 2005, una volta che saranno disponibili i dati al 31.12.2004.

### *III.3 Gli interventi di completamento (L. 208/98)*

#### *III.3.1 Sintesi al 31.12.2004*

Gli interventi di completamento di opere infrastrutturali finanziati con le delibere CIPE n. 52/99 e n. 135/99 e avviati con assegnazioni finanziarie effettuate nel periodo 1999-2002, risultano ultimati nel 66 per cento dei casi (199 su 302), che totalizzano, tuttavia, circa il 35 per cento dei finanziamenti assegnati.

L'avanzamento della spesa complessiva per l'intero programma viene stimato al 57,1 per cento su base nazionale: nel Mezzogiorno è al 54,0 per cento, mentre nel Centro-Nord al 76,3 per cento. Il forte divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord, tuttavia, non nasce da una diversa capacità di spesa, ma dalla diversa composizione, soprattutto in termini di durata, del mix di progetti che ricadono nelle due aree.

Le previsioni di spesa, effettuate con uno specifico modello statistico, indicano che nel triennio 2005-2007 la spesa raggiungerà circa l'85 per cento, per poi esaurirsi gradualmente negli anni successivi.

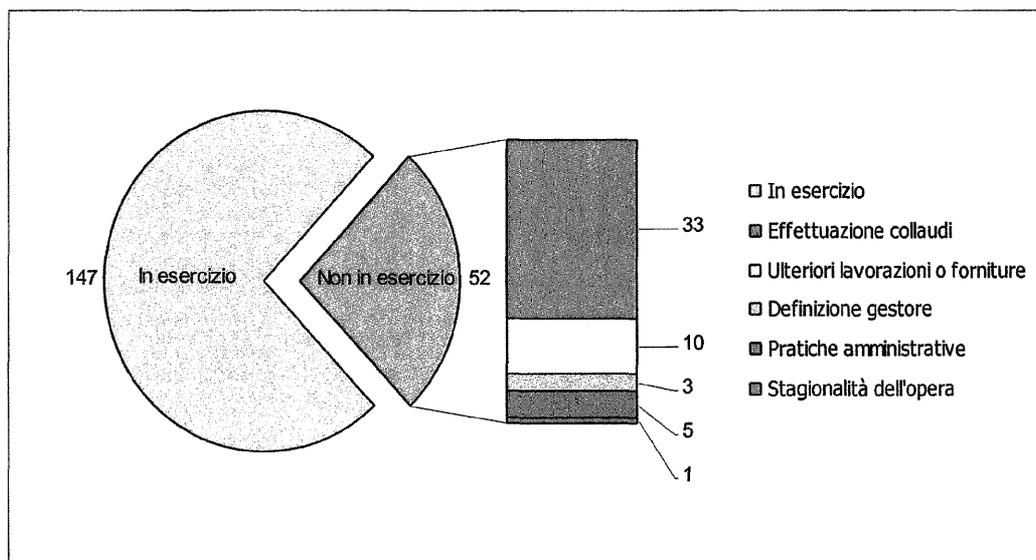
## III.3.2 Interventi ultimati e in corso

**Gli interventi ultimati**

Risultano ultimati circa i due terzi degli interventi ammessi a finanziamento (199 su 302); essi corrispondono, tuttavia, a poco più di un terzo dei finanziamenti assegnati dal CIPE (Tavola III.3).

Il gap fra la percentuale di ultimazione in termini numerici e quella in termini finanziari, più elevato nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, indica che gli interventi ultimati sono quelli con gli importi più piccoli: nel Mezzogiorno questo accade in misura ancora più accentuata che nel Centro-Nord.

Poco più di un quarto degli interventi ultimati (52 su 199) corrisponde ad opere non ancora entrate in esercizio (Figura III.7). Infatti, l'ultimazione viene identificata in genere dal certificato di ultimazione lavori mentre il percorso realizzativo di un intervento prosegue fino all'effettiva entrata in funzione.

**FIGURA III.7 OPERE COMPLETATE IN ESERCIZIO E NON AL 31.12.2004**

La causa più ricorrente è legata ai tempi necessari per l'effettuazione dei collaudi (33 casi).

Tuttavia è da notare che in alcuni casi l'intervento di completamento non è stato sufficiente a garantire l'entrata in esercizio delle opere perché queste sono comunque interdipendenti con altri lavori in corso o da effettuare, o perché attendono l'acquisto di forniture.

Per le 52 opere non ancora entrate in esercizio, la Tavola III.1 riporta le previsioni indicate dagli enti attuatori.

**TAVOLA III.1 PREVISIONI PER L'ENTRATA IN ESERCIZIO DELLE OPERE**

Previsioni di entrata in esercizio	Motivi di non entrata in esercizio					Totale
	Collaudi	Ulteriori lavorazioni o forniture	Definizione gestore	Pratiche amministrative	Stagionalità dell'opera	
Entro il 30.4.2005	13	1		1	1	16
Entro il 31.8.2005	8	3				11
Oltre il 31.8.2005 o non prevedibile	12	6	3	4		25
<b>Totale</b>	<b>33</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>52</b>

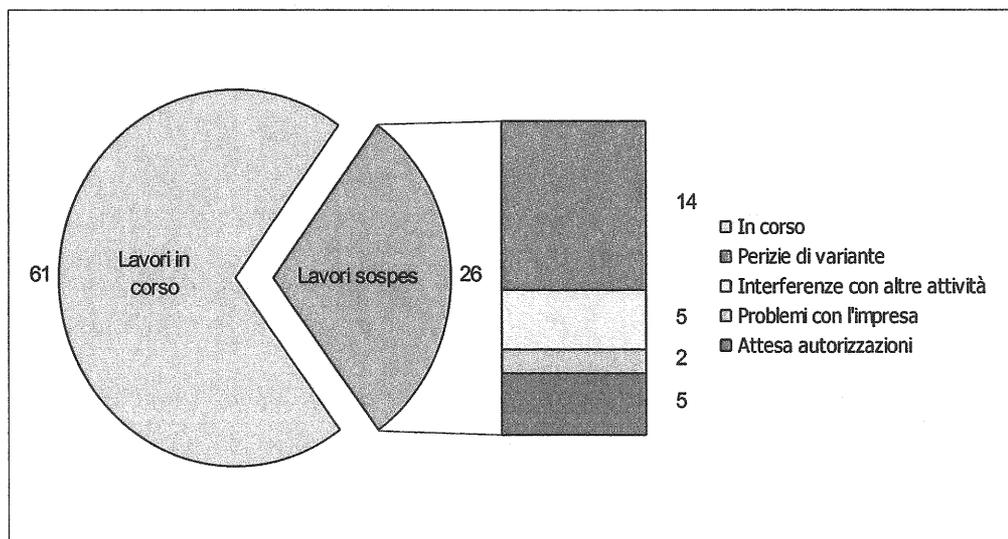
### Gli interventi in corso

Gli interventi in corso sono il 29 per cento del totale (87 su 302), ma assorbono il 56 per cento dei finanziamenti CIPE (Tavola III.3).

Si tratta degli interventi di maggiore dimensione, che hanno durate mediamente più lunghe.

Tuttavia, per circa un terzo di tali interventi (26 su 87), sono in corso delle sospensioni (Figura III.8). Va detto che anche nel caso di sospensione di uno solo degli eventuali lotti in cui è articolato l'intervento, questo viene considerato sospeso nel suo insieme.

**Figura III.8 INTERVENTI CON SOSPENSIONI AL 31.12.2004**



Le cause di sospensione più ricorrenti sono quelle legate alle perizie di variante. Sono frequenti anche casi legati a interferenze con altre attività e a motivi di natura amministrativa, quali l'attesa di autorizzazioni.

Per i 26 interventi sospesi, la Tavola III.2 riporta le previsioni di ripresa indicate dagli enti attuatori.

TAVOLA III.2 PREVISIONI PER LA RIPRESA DEGLI INTERVENTI SOSPESI

Previsioni di ripresa	Motivi di sospensione				Totale
	Perizie di variante	Problemi con l'impresa	Interferenze con altre attività	Attesa autorizzazioni	
Entro il 28.2.2005	3	1	1	4	9
Entro il 30.4.2005	4		2		6
Oltre il 30.4.2005 o non prevedibile	7	1	2	1	11
<b>Totale</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>26</b>

### Il quadro di insieme

Nella Tavola III.3 è riportata la situazione al 31.12.2004 degli interventi di completamento.

TAVOLA III.3 STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO AL 31.12.2004 (importi in migliaia di euro)

Regione	Ultimati		In corso		Non avviati		Da riprogrammare		Totale	
	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE
Abruzzo	14	13.174	7	59.129	0	0	0	0	21	72.303
Basilicata	2	16.527	4	23.241	2	7.747	0	0	8	47.514
Calabria	37	51.500	12	60.766	0	0	0	0	49	112.266
Campania	28	127.761	18	221.932	2	30.471	3	10.422	51	390.586
Molise	11	20.302	0	0	0	0	0	0	11	20.302
Puglia	36	123.051	15	48.876	1	516	2	3.202	54	175.646
Sardegna	5	36.174	3	37.701	0	0	1	7.747	9	81.622
Sicilia	15	41.679	10	314.859	2	73.927	1	362	28	430.827
<b>Mezzogiorno</b>	<b>148</b>	<b>430.167</b>	<b>69</b>	<b>766.505</b>	<b>7</b>	<b>112.661</b>	<b>7</b>	<b>21.733</b>	<b>231</b>	<b>1.331.065</b>
	<b>(64,1%)</b>	<b>(32,3%)</b>	<b>(29,9%)</b>	<b>(57,6%)</b>	<b>(3,0%)</b>	<b>(8,5%)</b>	<b>(3,0%)</b>	<b>(1,6%)</b>	<b>(100,0%)</b>	<b>(100,0%)</b>
Emilia Romagna	3	5.629	0	0	0	0	0	0	3	5.629
Friuli Venezia Giulia	3	10.329	1	1.343	0	0	1	4.870	5	16.542
Lazio	14	13.772	7	17.850	0	0	1	1.291	22	32.913
Liguria	1	3.099	2	18.398	0	0	0	0	3	21.497
Lombardia	4	9.141	0	0	0	0	0	0	4	9.141
Piemonte	5	11.693	3	22.022	0	0	0	0	8	33.715
P.A. Bolzano	1	1.833	0	0	0	0	0	0	1	1.833
P.A. Trento	2	1.149	0	0	0	0	0	0	2	1.149
Toscana	10	11.796	4	13.789	0	0	0	0	14	25.585
Valle d'Aosta	1	2.117	0	0	0	0	0	0	1	2.117
Veneto	7	21.895	1	2.324	0	0	0	0	8	24.219
<b>Centro - Nord<sup>1</sup></b>	<b>51</b>	<b>92.453</b>	<b>18</b>	<b>75.727</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>6.161</b>	<b>71</b>	<b>174.340</b>
	<b>(71,8%)</b>	<b>(53,0%)</b>	<b>(25,4%)</b>	<b>(43,4%)</b>	<b>(0,0%)</b>	<b>(0,0%)</b>	<b>(2,8%)</b>	<b>(3,5%)</b>	<b>(100,0%)</b>	<b>(100,0%)</b>
<b>Italia</b>	<b>199</b>	<b>522.620</b>	<b>87</b>	<b>842.231</b>	<b>7</b>	<b>112.661</b>	<b>9</b>	<b>27.893</b>	<b>302</b>	<b>1.505.405</b>
	<b>(65,9%)</b>	<b>(34,7%)</b>	<b>(28,8%)</b>	<b>(55,9%)</b>	<b>(2,3%)</b>	<b>(7,5%)</b>	<b>(3,0%)</b>	<b>(1,9%)</b>	<b>(100,0%)</b>	<b>(100,0%)</b>

<sup>1</sup> Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tavola in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

## III.3.3 L'avanzamento della spesa

La Tavola III.4 riporta la serie storica della percentuale di avanzamento della spesa del programma di completamento relativamente al periodo in cui il programma è stato sottoposto a monitoraggio. In ogni periodo si riporta il valore percentuale cumulato dell'avanzamento sul complesso degli interventi considerati per regione e area geografica.

L'avanzamento della spesa è inteso in termini economici e non finanziari, in altre parole è rappresentativo del valore delle opere realizzate e non dei pagamenti effettuati. A tal fine, come variabile che può meglio descrivere tale avanzamento, si considera la percentuale di avanzamento lavori secondo l'ultimo Stato di Avanzamento Lavori (SAL) emesso.

Il valore riportato nella tavola è quindi ottenuto come media dell'avanzamento lavori dei singoli interventi, pesata con il rispettivo costo: il valore riportato è pertanto influenzato in misura maggiore dagli interventi con i costi più elevati<sup>58</sup>.

TAVOLA III.4 AVANZAMENTO DELLA SPESA AL 31.12.2004

Regione	Percentuale di avanzamento della spesa							
	31.8.2002	31.12.2002	30.4.2003	31.8.2003	31.12.2003	30.4.2004	31.8.2004	31.12.2004
Piemonte	65,2	71,5	75,7	79,3	81,8	83,8	85,1	87,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia	68,7	84,5	98,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Liguria	19,6	24,2	31,1	37,0	40,0	46,0	54,7	62,9
P.A.Trento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P.A.Bolzano	0,0	23,7	23,7	52,6	97,2	100,0	100,0	100,0
Veneto	75,0	87,1	90,4	93,3	94,2	95,9	97,0	98,1
Friuli Venezia Giulia	49,7	62,9	68,4	73,1	73,1	73,1	73,1	73,1
Emilia Romagna	56,0	71,3	77,9	83,7	83,7	93,4	100,0	100,0
Toscana	46,2	53,8	58,7	72,1	77,3	80,6	85,8	89,6
Lazio	14,0	16,4	20,1	26,5	31,1	37,0	43,2	45,9
Abruzzo	19,0	26,7	30,0	35,9	42,2	47,3	52,8	57,7
Molise	58,6	65,1	70,3	75,8	86,0	94,3	99,8	99,8
Campania	18,7	22,7	25,8	27,6	30,9	32,8	36,9	39,5
Puglia	51,9	57,8	62,1	64,5	68,0	70,0	72,1	73,9
Basilicata	21,9	27,1	30,0	31,3	34,9	37,7	38,4	45,8
Calabria	37,9	48,2	53,6	61,4	67,8	72,8	79,2	90,0
Sicilia	27,0	30,4	32,9	41,9	46,2	50,0	54,0	60,4
Sardegna	37,8	44,5	46,8	52,3	58,1	61,9	66,3	69,9
<b>Centro - Nord<sup>1</sup></b>	<b>46,2</b>	<b>53,0</b>	<b>57,8</b>	<b>63,2</b>	<b>66,1</b>	<b>69,7</b>	<b>73,6</b>	<b>76,3</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>26,1</b>	<b>30,8</b>	<b>34,0</b>	<b>38,5</b>	<b>42,6</b>	<b>45,5</b>	<b>49,6</b>	<b>54,0</b>
<b>Italia</b>	<b>28,9</b>	<b>33,9</b>	<b>37,3</b>	<b>42,0</b>	<b>45,9</b>	<b>48,9</b>	<b>53,0</b>	<b>57,1</b>

<sup>1</sup> Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tavola in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

<sup>58</sup> L'avanzamento di un intervento viene calcolato come rapporto fra l'ultimo SAL emesso e l'importo contrattuale dei lavori. Nel caso di interventi articolati in lotti, l'avanzamento dell'intervento è ottenuto come media degli avanzamenti dei singoli lotti, utilizzando come ponderatore il rispettivo importo contrattuale.

In termini di avanzamento della spesa complessiva per gli interventi, l'intero programma si pone al 57,1 per cento su base nazionale, corrispondente al 54,0 per cento nel Mezzogiorno e al 76,3 per cento nel Centro-Nord.

Le Regioni che si distinguono per una maggiore percentuale di spesa realizzata nell'anno 2004 sono Liguria e Calabria, mentre in Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Emilia Romagna e Molise sono stati ultimati tutti gli interventi finanziati.

Dal punto di vista metodologico, è importante precisare che le serie storiche riportate nella tavola precedente possono subire delle variazioni anche per valori riferiti al passato. Ciò può succedere per una serie di motivi:

1. Sostituzione dei dati mancanti

- se il dato è mancante per una fase, rispetto a cui i dati sono presenti sia per una fase precedente che per una successiva, allora esso viene sostituito mediante interpolazione lineare;
- se il dato mancante non è supportato da dati presenti per una fase successiva allora esso viene sostituito con la previsione del modello.

La variazione dei valori nella tavola può quindi dipendere dal fatto che i dati mancanti all'ultimo monitoraggio, inizialmente sostituiti con le previsioni del modello, vengano successivamente sostituiti con le interpolazioni, in modo definitivo, una volta acquisiti i nuovi dati dei monitoraggi successivi.

2. Cambiamento dei denominatori utilizzati per il calcolo della percentuale di avanzamento, cioè dell'importo totale dei lavori, in seguito a perizie con variazioni di costo o in sede di rendicontazione finale;

3. Cambiamento del costo dell'intervento, utilizzato come ponderatore per le medie regionali<sup>59</sup>.

#### III.3.4 Le previsioni di spesa

Il sistema di monitoraggio dell'UVER, avviato nel mese di settembre 2002, fornisce dati aggiornati con cadenza quadrimestrale sulla situazione degli interventi di

---

<sup>59</sup> Il costo di un intervento è pari al totale riportato nel quadro economico aggiornato e varia durante la vita dell'intervento: prima che i lavori vengano affidati il costo è pari all'importo progettuale, a sua volta pari alla somma dei finanziamenti, in assenza di criticità finanziarie. Dopo la gara il quadro economico viene rimodulato scorporando il ribasso d'asta e durante l'esecuzione dei lavori può ulteriormente variare in seguito a perizie che comportano variazioni di costo. Solo a conclusione dell'intervento, in fase di collaudo, il costo diventa definitivo e corrisponde alla spesa effettivamente sostenuta.

completamento<sup>60</sup>. Al fine di sfruttare al meglio la potenza informativa dei dati del monitoraggio è stato formulato un modello statistico che stima la percentuale di avanzamento di ogni singolo intervento. La metodologia statistica utilizzata consiste in una regressione lineare sulla trasformata *logit* della percentuale cumulata di avanzamento, con una componente di autoregressione del primo ordine. Le variabili prese in considerazione, oltre alla percentuale di avanzamento al monitoraggio precedente, sono la durata dei lavori inizialmente prevista, la regione di localizzazione, la classe di importo, il settore infrastrutturale e il tipo di amministrazione competente (regionale o centrale).

La metodologia utilizzata per effettuare le previsioni è stata presentata in occasione del *SAS Forum International* di Copenhagen, tenuto nel mese di giugno 2004<sup>61</sup>.

Il modello, stimato sulla base di circa 2.600 osservazioni significative corrispondenti agli oltre 400 lotti in cui si articolano gli interventi finanziati, evidenzia che gli effetti dipendenti dall'importo e dalla regione non sono statisticamente significativi, in quanto l'effetto assolutamente dominante è proprio quello dell'avanzamento al monitoraggio precedente. Tale risultato, comunque, dipende dalla particolare composizione dell'universo di interventi e non è direttamente generalizzabile ad altri insiemi di interventi.

Sotto l'ipotesi che la percentuale di avanzamento dei lavori sia un buon indicatore dell'avanzamento in senso economico della spesa, si possono aggregare le stime per i vari interventi ottenendo una previsione per l'avanzamento complessivo del programma nei prossimi anni.

Nella Figura III.9 viene riportata la previsione per l'avanzamento complessivo del programma, ottenuta aggregando le stime per i singoli interventi.

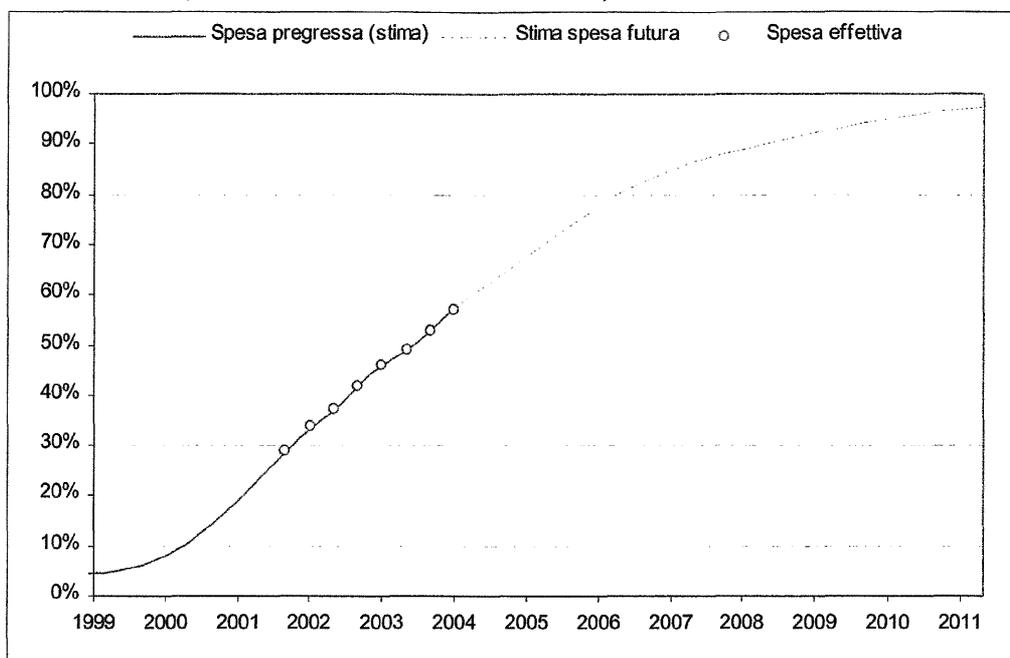
---

<sup>60</sup> La rilevazione avviene mediante l'invio di un questionario in forma personalizzata, per fax e/o posta elettronica, al referente principale dell'intervento presso l'ente attuatore richiedendo, quindi, i dati ad ogni scadenza direttamente al soggetto che li produce. Il questionario da inviare viene precompilato con tutti i dati a disposizione dell'UVER in modo tale che gli enti attuatori li debbano inserire solo la prima volta, per poi verificarli, aggiornarli e integrarli nelle rilevazioni successive.

I dati pervenuti subiscono un duplice processo di validazione. I questionari compilati vengono inizialmente controllati manualmente da esperti di settore. Ove necessario i referenti vengono ricontattati per integrazioni e/o chiarimenti. Successivamente, al momento dell'inserimento nella banca dati, gli aggiornamenti sono sottoposti a controlli di coerenza effettuati automaticamente dal sistema. Il grado di copertura delle varie fasi di rilevazione, è oscillato fra il 78 e il 96 per cento, mentre i tempi medi di risposta sono variati tra i 10 e i 20 giorni, con rare punte oltre i 30 giorni.

<sup>61</sup> cfr. MEF-DPS-UVER (2004) "*Building knowledge from past data: an estimate of public expenditure for the "Completamenti" Infrastructure Programme*", [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/BK\\_Copenhagen2004.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/BK_Copenhagen2004.pdf)

**Figura III.9 PREVISIONI DI AVANZAMENTO DELLA SPESA  
(DATI CONSOLIDATI AL 31.12.2004)**

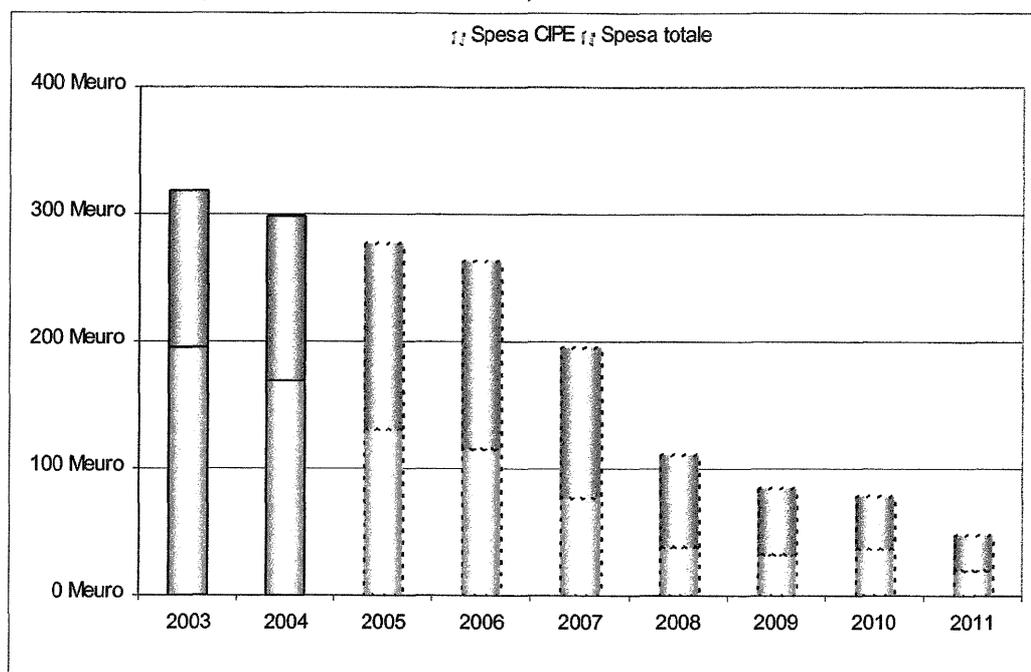


Il modello, a partire da un avanzamento di poco inferiore al 60 per cento alla fine del 2004, prevede una crescita fino all'85 per cento alla fine del 2007. L'avanzamento prosegue poi più lentamente estinguendosi progressivamente negli anni successivi.

Nell'ipotesi che la percentuale di avanzamento lavori sia una buona approssimazione dell'avanzamento della spesa di un intervento, i risultati del modello si possono leggere in termini di previsioni di spesa per il programma nei prossimi anni. Dunque, la spesa complessiva realizzata fino al 31 dicembre 2002 è pari a circa 900 milioni di euro<sup>62</sup> (di cui circa 550 CIPE). Nella Figura III.10 vengono riportati i dati degli anni successivi: i valori degli anni 2003 e 2004 sono effettivi (con i caveat precedentemente evidenziati) mentre gli altri sono le previsioni annuali di spesa fornite dal modello.

<sup>62</sup> Poiché il monitoraggio ha avuto inizio nel 2002, non sono disponibili i dati di spesa annuali per gli anni precedenti.

**FIGURA III.10 PREVISIONI ANNUALI DI SPESA**  
(dati consolidati al 31.12.2004)



Le previsioni indicano che per il 2005 e il 2006 la spesa si manterrà su livelli confrontabili al 2004, iniziando a decrescere nel 2007 e attestandosi su valori di lieve entità progressivamente decrescenti negli anni successivi.

### *III.4 L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali*

#### *III.4.1 Gli obiettivi*

L'UVER partecipa ad un importante progetto in collaborazione con l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, per la messa a punto di uno strumento per l'anticipazione dei conti pubblici territoriali. Il progetto è nato nell'ambito di un'attività di più ampia portata, da tempo in corso all'interno del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che ha condotto alla realizzazione della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

L'obiettivo prioritario dei Conti Pubblici Territoriali è la rilevazione del complesso dei flussi finanziari - entrate e spese - delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, al fine di pervenire alla ricostruzione di conti consolidati del complesso della spesa - corrente e in conto capitale - del settore pubblico allargato in tutte le Regioni italiane e Province Autonome.

La banca dati CPT è disponibile a partire dall'anno 1996 e ad oggi è in grado di fornire, con frequenza annuale, dati aggiornati con un ritardo di due anni. L'esigenza di effettuare analisi di tipo congiunturale e di disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle politiche di sviluppo ha suggerito l'opportunità di costruire uno strumento statistico che anticipi i risultati dei Conti Pubblici Territoriali con un ritardo temporale significativamente ridotto, in grado di fornire, a regime, indicazioni circa l'andamento della spesa per l'anno in corso.

Con il Coordinamento del Nucleo tecnico di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e rappresentanti dei progetti CPT e Monitoraggio dei flussi di cassa, presso i 21 Nuclei Regionali e delle Province Autonome, in raccordo con l'ISTAT. Tale gruppo, attraverso il costante confronto con un Comitato di monitoraggio composto da DPS, RGS, ISTAT e Banca d'Italia, ha realizzato un modello di stima trimestrale, l'Indicatore Anticipatore, relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia. Lo strumento fornisce tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale - a livello di macroarea e regioni - della spesa pubblica.

L'Indicatore "anticipa" dunque, anche grazie a stime, l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili con ritardo. Attualmente l'Indicatore Anticipatore viene stimato annualmente con riferimento all'anno precedente. La cadenza infrannuale dell'Indicatore permette, a regime, di avere informazioni circa l'andamento della spesa pubblica trimestrale - con ritardo di un semestre - e di cogliere con tempestività le tendenze in atto.

#### III.4.2 Il quadro generale

La banca dati CPT garantisce informazioni per i flussi di entrate e spese (con la possibilità di esplorare sia la nozione di spesa in conto capitale che il concetto di spesa connessa allo sviluppo) non solo per la Pubblica Amministrazione (PA) ma anche per il Settore Pubblico Allargato (SPA).

Dovendo costruire uno strumento finalizzato ad effettuare analisi congiunturali e di supporto alla politica economica l'ambito di applicazione dell'Indicatore anticipatore

si è limitato all'aggregato della spesa pubblica e all'universo della Pubblica Amministrazione<sup>63</sup>.

La procedura di costruzione dell'Indicatore Anticipatore ha seguito un approccio di tipo *bottom-up*, mediante la quale il livello totale stimato di spesa è stato ottenuto tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al complesso della Pubblica Amministrazione è quindi il frutto dell'aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Province, Comuni, Stato, ANAS, ecc.).

Sulla base delle fonti man mano utilizzate e analizzate sono state costruite diverse versioni dell'Indicatore anticipatore corrispondenti a gradi di copertura incrementali dell'universo di riferimento. Attualmente, l'Indicatore anticipatore è in grado di stimare la spesa relativa alla quasi totalità della Pubblica Amministrazione (95 per cento): tale copertura garantisce la sostanziale neutralità rispetto all'andamento territoriale delle spese, pertanto il risultato ottenuto per il 95 per cento della PA si può estendere a tutto l'universo di riferimento (100 per cento)<sup>64</sup>.

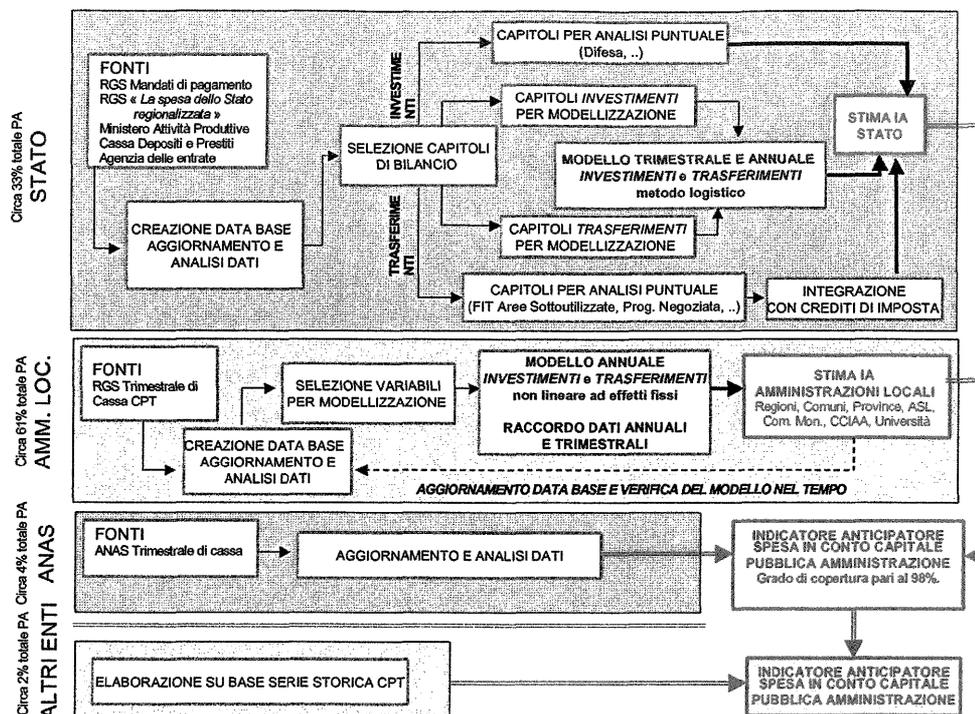
La struttura dell'Indicatore anticipatore, nella sua ultima versione, può essere adeguatamente rappresentata attraverso il seguente schema che illustra sia le fonti, sia le diverse tipologie di analisi statistica ed econometrica effettuate sui dati.

---

<sup>63</sup> Un'analisi preliminare delle fonti "candidate" ad alimentare l'Indicatore anticipatore ha portato ad escludere, nel breve periodo, la possibilità di disporre di informazioni adeguate per gli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato, ma esterni alla Pubblica Amministrazione, con forma giuridica di SpA e con partecipazioni spesso consistenti del settore privato (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.).

<sup>64</sup> Al raggiungimento del 100 per cento dell'universo mancano le spese in conto capitale di Enti di previdenza ed altri Enti minori.

FIGURA III.11 LA STRUTTURA DELL'INDICATORE ANTICIPATORE



La stima dell'Indicatore anticipatore per la Pubblica Amministrazione si basa sulle fonti amministrative che soddisfano le necessarie caratteristiche di affidabilità e tempestività. Le basi dati che attualmente alimentano il sistema riguardano Amministrazioni Locali, Amministrazione Statale e ANAS, in particolare:

- le rilevazioni della Ragioneria Generale dello Stato utilizzate per l'elaborazione della Relazione trimestrale di cassa relativamente ai principali enti dell'Amministrazione Locale (Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, Università, Aziende Sanitarie Locali);
- i dati della Ragioneria Generale dello Stato relativi ai mandati di pagamento dello Stato ad integrazione della pubblicazione "La spesa dello Stato regionalizzata";
- alcune forme di monitoraggio operate dal Ministero delle Attività Produttive relative all'attività di trasferimento alle imprese esercitata dallo Stato, con particolare riferimento ad alcune leggi di spesa;
- le rilevazioni sull'attività di trasferimento alle imprese operata dalla Cassa Depositi e Prestiti (in particolare gli strumenti di Programmazione Negoziata);

- il monitoraggio degli importi compensati per crediti di imposta da parte dell'Agenzia delle Entrate;
- le rilevazioni contenute nella Trimestrale di cassa dell'ANAS<sup>65</sup> sulla spesa per investimenti diretti per compartimento regionale.

Per garantire un flusso costante ed aggiornato di informazioni volto ad alimentare queste banche dati, sono stati predisposti specifici accordi tra il DPS, le Amministrazioni e gli enti preposti alla fornitura dei dati.

#### III.4.3 Il nuovo modello

Nel corso del 2004 il progetto Indicatore Anticipatore ha prodotto, come di consueto, la stima della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione dell'anno precedente.

Rispetto agli obiettivi posti per l'anno, è stata completata la messa a punto del nuovo modello di stima per le Amministrazioni Locali: si tratta di un modello dinamico, dunque non più indipendente dal tempo, che considera relazioni lineari tra le variabili. È quindi possibile cogliere la variabilità sia tra le diverse repliche di una stessa unità (*within*), sia tra diversi gruppi di dati (*between*) e tenere conto della dimensione temporale mediante l'impiego di variabili ritardate (*lag* temporali) sia per le variabili esogene che per l'endogena.

L'effetto dinamico introdotto nel modello – le relazioni contengono variabili che si riferiscono a differenti istanti temporali – raffina la capacità di accostamento alla natura dei fenomeni economici analizzati, che si modificano nel tempo.

La formulazione a effetti fissi consente inoltre di sfruttare la natura longitudinale dei dati. Le serie a disposizione rappresentano, infatti, un tipico esempio di dati panel (osservazioni ripetute dello stesso set di unità) per il quale l'applicazione di un modello lineare semplice, nel quale ogni osservazione viene considerata indipendente e identicamente distribuita (iid), porterebbe a ignorare l'eterogeneità tra le diverse osservazioni e i legami esistenti nelle sue repliche temporali.

Sono state introdotte delle innovazioni anche nel modello Stato che hanno migliorato l'attribuzione territoriale dei mandati di pagamento per i quali tale informazione non

---

<sup>65</sup> L'ANAS fino all'anno 2003 viene considerato un ente appartenente alla Pubblica Amministrazione. A partire dall'anno 2004, a seguito della conclusione del processo di privatizzazione, non ne farà più parte.

è completamente disponibile e comunque vi sia un dubbio sulla reale localizzazione dell'intervento (investimento o trasferimento). Ciò è avvenuto grazie all'utilizzo nel modello di una matrice delle distanze la cui applicazione si basa sul principio secondo il quale, sulla base delle informazioni disponibili, più l'area di intervento (dell'investimento o del trasferimento) è prossima all'area in cui il mandato è stato pagato, maggiore è la probabilità che l'intervento si sia realizzato proprio in quell'area.

Infine, si è dato l'avvio ad una ricerca sui metodi da utilizzare per la stima trimestrale della spesa in conto capitale della P.A. La maggiore difficoltà nella scelta di una strategia di stima risiede nella natura dei flussi dei dati che alimentano l'Indicatore Anticipatore e che risultano particolarmente distorti, se osserviamo i valori infrannuali, a causa delle modalità di scrittura contabile. Questa distorsione interessa in maggiore misura i dati della Relazione trimestrale di cassa relativi agli Enti Locali.

### *III.5 Progetto per l'individuazione delle aree di crisi nel comparto industriale*

#### *III.5.1 Premessa*

Nel corso del 2004, l'UVER ha collaborato con il Ministero delle Attività Produttive (MAP) alla definizione di un metodo per l'individuazione di aree in crisi industriale ai sensi dell'art. 73 della Legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003) che estende gli effetti della legge 181/89 a settori diversi da quello siderurgico.

Obiettivo del progetto è quello di pervenire ad una graduatoria di aree in crisi industriale, aggiornabile con frequenza infrannuale, dalla quale attingere per l'attuazione di piani di promozione industriale affidati a Sviluppo Italia.

#### *III.5.2 Il quadro generale*

La legge n. 181/89, con gli articoli da 5 ad 8, ha istituito un fondo speciale destinato a finanziare la realizzazione di interventi sostitutivi nelle aree colpite da crisi siderurgica. In particolare, all'art. 5, è stata prevista una duplice linea di intervento costituita dal programma speciale di reindustrializzazione, di competenza dell'IRI, ormai concluso, e dal programma di promozione industriale di SPI (ora confluita in Sviluppo Italia) che riguarda, oltre alle aree "prioritarie" di Genova, Terni, Napoli,

Taranto, anche le aree minori di Massa, Piombino (GR), Lovere (BG), Trieste e Villadossola (VB).

Il piano di promozione industriale SPI/Sviluppo Italia è tuttora in corso di attuazione. Sviluppo Italia, come è noto, opera attraverso la formula dell'incentivazione di iniziative private insediate nelle sopraindicate aree, nel cui capitale (secondo quanto prescritto dall'art. 8, punto 6 della l. n. 181/89), assume anche una partecipazione azionaria – minoritaria e transitoria – contestualmente alla concessione delle agevolazioni, queste ultime costituite da contributi in c/capitale, finanziamenti, prefinanziamenti.

La possibilità di estensione, ad altre aree e settori in crisi, dell'attività ora svolta da Sviluppo Italia nelle aree sopra menzionate è stata introdotta, in sede legislativa, dall'art. 73 della Legge n. 289/2002, in considerazione del fatto che, dato il sensibile lasso di tempo trascorso dal verificarsi della crisi siderurgica, il piano di promozione industriale non appariva più connesso alle finalità originarie e risentiva ormai della delimitazione territoriale delle aree di intervento.

Il Ministero delle Attività Produttive (MAP) per dare attuazione al suddetto art. 73, ha predisposto nel corso del 2003 uno schema di delibera, avente carattere generale, che sancisce la possibilità per Sviluppo Italia di operare su nuove aree di crisi diverse da quelle siderurgiche, da individuare da parte del CIPE su proposta del Ministro delle Attività Produttive, in coerenza con le linee di politica industriale del Governo, sulla base di parametri oggettivi e considerate le risorse pubbliche e private effettivamente disponibili.

Il CIPE, con deliberazione n. 18 del 9 maggio 2003, ha autorizzato il MAP a notificare alla U.E. il sopra specificato schema di delibera di carattere generale, ai fini della prescritta autorizzazione della Commissione Europea all'estensione del regime agevolativo in questione. Poiché la Commissione Europea, con Decisione positiva assunta in data 18 settembre 2003, ha considerato compatibile con il mercato comune l'estensione del regime di aiuti in questione, lo stesso schema allora allegato alla delibera di carattere generale, munito degli estremi del benessere comunitario, è stato riproposto alla formale, definitiva approvazione del CIPE.

La delibera CIPE del 23 dicembre 2003 ha dato quindi avvio all'applicazione dell'art. 73 individuando sei nuove aree in crisi industriale. La stessa delibera ha

previsto all'articolo 4 che "per la definizione di nuovi interventi il MAP proseguirà nell'approfondimento degli indicatori di gravità di crisi predisponendo, altresì, una metodologia per l'individuazione di ambiti territoriali più vasti rispetto alle aree di crisi definite in premessa. Con tale metodologia da sviluppare con il Ministero dell'Economia e Finanze e da sottoporre all'esame di questo Comitato, si valuterà il ricorso ai sistemi locali del lavoro".

Sulla base di quanto previsto dall'articolo 4 della citata delibera, il MAP ha costituito, sotto il coordinamento della Direzione Generale per lo Sviluppo Produttivo e la Competitività e della Direzione Generale Coordinamento per gli Incentivi alle Imprese, un gruppo di lavoro interministeriale composto dalle diverse amministrazioni interessate (MAP, MEF, Ministero del *Welfare*, Presidenza del Consiglio dei Ministri), più alcuni soggetti tecnici come l'IPI, l'Istat e l'INPS. Nell'ambito del gruppo di lavoro è stato costituito un gruppo tecnico composto dall'IPI per il MAP, dall'UVER per il MEF e dall'ISTAT con il compito di proporre una nuova metodologia per l'individuazione delle aree di crisi coerente con quanto indicato nella delibera CIPE del 23 dicembre 2003.

### III.5.3 Approccio alle graduatorie

L'approccio proposto dal gruppo tecnico prevede quale unità minima territoriale il Sistema Locale del Lavoro (SLL)<sup>66</sup>. La mappa territoriale degli SLL viene ricostruita direttamente intorno alle crisi industriali individuate e il SLL viene analizzato dal punto di vista della sua struttura economica per privilegiare quelle crisi che intervengono in SLL industriali che appaiono deboli sulla base dei principali indicatori disponibili. Preliminarmente alla costruzione della graduatoria vengono selezionati gli SLL caratterizzati da una concentrazione del settore industriale, in termini di addetti, superiore alla media della ripartizione territoriale di riferimento.

Nel dettaglio, la graduatoria finale delle aree di crisi industriali deriva dalla combinazione di tre graduatorie di SLL, costruite rispettivamente a partire da:

- dati CIGS e dai dati desunti dall'Osservatorio MAP/PCM delle crisi industriali;

<sup>66</sup> I Sistemi Locali del Lavoro suddividono lo spazio nazionale in aree economicamente rilevanti, caratterizzate dall'essere parte di un unico mercato del lavoro e quindi di garantire una forte correlazione fra luogo di residenza e luogo di lavoro. (Cfr. *I sistemi locali del lavoro*, Istat, 1997).

- dati economici disponibili a questo livello territoriale (alcuni indicatori per il periodo 1996-2001);
- un indicatore sintetico provinciale finalizzato a cogliere i segnali di crisi.

La selezione degli SLL industriali viene effettuata mediante l'indice di localizzazione industriale nel 2001, pari al rapporto tra la quota degli addetti del settore manifatturiero (codice ATECO91 D) nel SLL e la quota degli addetti del settore manifatturiero nella ripartizione territoriale in cui ricade il SLL<sup>67</sup>.

### **La prima graduatoria**

Per la prima graduatoria vengono prese in considerazione le informazioni provenienti dai decreti CIGS, pubblicati dal Ministero del *Welfare*, relativi alle ore di CIGS concesse e ai dipendenti coinvolti. Tali dati vengono integrati con quelli riferiti a casi di aziende in crisi desunti da un osservatorio delle crisi aziendali di fonte MAP/PCM e opportunamente aggregati per SLL.

A tale scopo vengono considerate le seguenti variabili:

- numero di addetti in CIGS (mesi-uomo);
- numero di addetti in CIGS dovuta a causa grave (mesi-uomo): fallimento, crisi aziendale, amministrazione straordinaria e amministrazione controllata;
- numero di addetti a rischio di CIGS e di licenziamento (Osservatorio MAP delle crisi industriali)

Vengono selezionati tutti gli SLL caratterizzati dalla presenza di situazioni di CIGS e di crisi aziendali rilevate dall'Osservatorio MAP/PCM. Questi SLL formano una prima graduatoria basata sulla gravità delle crisi aziendali.

### **La seconda graduatoria**

La seconda graduatoria viene costruita mediante gli indicatori disponibili a questo dettaglio territoriale: infatti, solo le gravi crisi aziendali connesse con una difficoltà del territorio a riassorbire tali crisi potranno accedere ai piani di sviluppo. Gli SLL, cioè, sono graduati sulla base del loro quadro economico che viene valutato con

---

<sup>67</sup> Si considerano quattro ripartizioni territoriali: Nord-est, Nord-ovest, Centro e Sud. La scelta di commisurare la realtà dei SLL a quella della propria ripartizione nasce dalla rilevante eterogeneità del tessuto economico nazionale.

riferimento all'andamento medio annuo fatto osservare dagli SLL nell'arco del periodo che va dal 1996 al 2001.

Gli indicatori sono i seguenti<sup>68</sup>:

- indice di specializzazione settoriale nel comparto manifatturiero nel 2001 (calcolato in rapporto alla media di ripartizione);
- variazione dell'occupazione interna industriale dal 1996 al 2001;
- indice di disoccupazione nel 2001 (calcolato in rapporto alla media di ripartizione);
- variazione del valore aggiunto pro-capite dal 1996 al 2001.

In questo approccio, gli SLL svolgono il ruolo primario di definire il tessuto economico in cui si innestano le crisi industriali, con una limitazione, tuttavia, dovuta al ritardo di aggiornamento degli indicatori ad essi riferiti. Il quadro economico da essi presentato può essere opportunamente corretto tenendo conto dell'andamento fatto osservare in tempi più recenti da un insieme di indicatori relativi ad una partizione territoriale superiore, quale quella provinciale, per la quale esistono informazioni su fenomeni non rilevabili a livello di SLL e aggiornate con una frequenza maggiore.

Il sistema delle province, in realtà, non rappresenta un'aggregazione perfetta degli SLL (come, ad esempio, gli SLL lo sono con riferimento ai comuni), tuttavia la correzione del quadro economico degli SLL plurilocalizzati può essere effettuata sulla base di una combinazione dei valori relativi alle province nelle quali essi sono compresi, che, a sua volta, dipenderà dalla quota di addetti del SLL ricadente nelle stesse province.

Gli indicatori provinciali per la costruzione di un indicatore sintetico con il quale correggere il quadro economico degli SLL sono stati scelti sulla base della loro capacità di cogliere con anticipo i primi segnali di crisi a livello locale, in particolare:

- quota degli addetti virtuali in CIGS nel 2003;
- variazione dell'occupazione industriale nel periodo 2001-2003;
- variazione dell'export manifatturiero nel periodo 2001-2003;
- variazione dei consumi energetici industriali nel periodo 2001-2002.

---

<sup>68</sup> Le variazioni sono espresse come media degli indici di variazione per evitare la presenza di valori negativi nelle graduatorie.

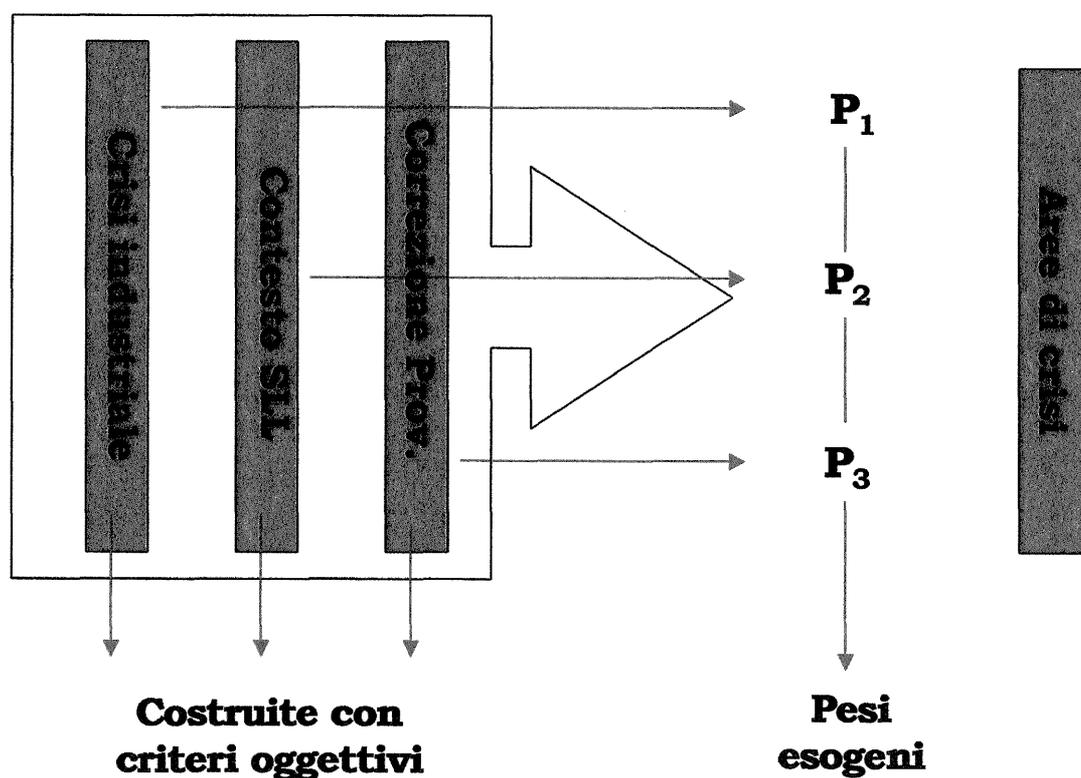
### La terza graduatoria

Una terza graduatoria di SLL viene definita mediante attribuzione dei valori provinciali agli SLL, a partire dalla graduatoria provinciale costruita sulla base dell'indicatore sintetico suddetto.

### La graduatoria finale

Le tre graduatorie di SLL vengono infine combinate per la costruzione della graduatoria finale. Le graduatorie vengono sintetizzate mediante l'applicazione di pesi alle singole variabili che le compongono ed infine la graduatoria finale viene costruita attribuendo dei pesi alle singole graduatorie. Per il calcolo dei pesi da associare alle singole variabili si è proceduto applicando un'analisi in componenti principali separatamente per ogni gruppo di indicatori (indicatori di crisi, indicatori di contesto degli SLL e indicatori di contesto provinciali). I pesi utilizzati nel calcolo dell'indicatore sintetico generale sono stati scelti invece in maniera discrezionale sulla base della capacità di ciascuna graduatoria di descrivere il fenomeno oggetto di studio (Figura III.12).

FIGURA III.12 COSTRUZIONE DELLA GRADUATORIA FINALE



Il metodo proposto consente un aggiornamento periodico della graduatoria finale in quanto sia la CIGS presso il Ministero del *Welfare* che l'Osservatorio MAP/PCM subiscono una continua alimentazione. Diversamente accade per le variabili di contesto che invece subiscono aggiornamenti annuali. Ciò comporta che la graduatoria finale potrà essere aggiornata più frequentemente per la parte relativa agli indicatori di crisi e con minore frequenza per la parte relativa al contesto socio-economico.

#### IV L'AREA VALUTAZIONE DI EFFICACIA

##### *IV.1 La valutazione dell'efficacia*

A seguito della fase iniziale volta a esplorare i metodi alternativi e gli studi effettuati da altri paesi per misurare l'efficacia degli investimenti pubblici sul territorio (di cui si parla nel Rapporto Annuale 2003), l'UVER ha proseguito nel 2004 la sua attività in materia di misurazione dell'efficacia territoriale degli investimenti pubblici seguendo due direttrici.

La prima ha portato allo sviluppo di un modello di equilibrio economico spaziale che tiene conto dei benefici dovuti allo stock di investimenti pubblici percepiti da famiglie e imprese interagenti, dislocate su unità territoriali distinte<sup>69</sup>.

La seconda è finalizzata alla costruzione di una base dati territoriale da utilizzare per la stima del modello teorico e per gli altri lavori in materia di sviluppo territoriale avviati dall'UVER<sup>70</sup>.

##### *IV.1.1 Il modello di equilibrio economico spaziale*

Il modello di equilibrio economico spaziale (descritto in dettaglio nell'Appendice metodologica del presente volume) ha come obiettivo quello di quantificare i benefici, diretti e indiretti, legati agli investimenti pubblici effettuati sul territorio<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Il modello si rifà ai lavori di alcuni studiosi, tra cui Rosen (*The Journal of Political Economy (JPE)*, 1979), Roback (*JPE*, 1982) e Ekeland et al. (*JPE*, 2004), finalizzati alla formulazione e alla stima di "modelli edonici", nei quali si cerca di attribuire un prezzo monetario a delle variabili prive di un esplicito prezzo di mercato, quali le amenità locali legate al clima e le caratteristiche personali dei lavoratori (formazione, esperienza, ecc.).

<sup>70</sup> Ci riferiamo, principalmente, al modello di stima delle traiettorie di spesa degli interventi inseriti nella banca dati APQ (v. il relativo capitolo del presente Rapporto) e allo studio delle aree di crisi industriale (cfr. III.5) avviato in collaborazione con l'Istituto per la Promozione Industriale presso il Ministero delle Attività Produttive.

<sup>71</sup> Per benefici diretti si intendono quelli legati all'aumentato benessere percepito dalle famiglie presenti sul territorio grazie agli investimenti pubblici, mentre vengono chiamati indiretti quei benefici legati all'aumento del

L'idea alla base dell'approccio sottostante il modello è che il valore monetario dei benefici dovuti agli investimenti pubblici sia in qualche misura riflesso, o capitalizzato, nei prezzi locali dei fattori produttivi (salari, valore dei terreni e degli immobili, costo del capitale).

Nell'impostazione del modello si riconosce la centralità del territorio e delle relazioni esistenti tra più aree geografiche al fine di una corretta valutazione dell'efficacia degli investimenti pubblici. Questi ultimi, oltre a influenzare le relazioni territoriali intercorrenti tra i diversi agenti (famiglie e imprese), sono a loro volta influenzati dalle diverse realtà territoriali, individuate dalle amenità locali legate al clima, alle condizioni socio-culturali, alla finanza pubblica locale, alla struttura produttiva e creditizia locale.

Nello specifico si ipotizza che le famiglie e le imprese dislocate su delle unità territoriali distinte (le province italiane) perseguano degli obiettivi, rispettivamente la massimizzazione del benessere e dei profitti, che sono a loro volta interdipendenti e influenzati dagli investimenti pubblici effettuati sul territorio. L'interdipendenza tra gli obiettivi è legata al fatto che tra famiglie e imprese vi è un rapporto di lavoro e di finanziamento tramite gli intermediari finanziari presenti sul territorio. La dipendenza degli obiettivi dagli investimenti pubblici effettuati sul territorio è riconducibile alla misura in cui le scelte di localizzazione delle famiglie e delle imprese sono dettate dal livello e dalla qualità dello stock locale di capitale pubblico. A loro volta gli investimenti pubblici locali risentono delle diverse capacità del territorio di attrarre risorse da destinare alla realizzazione degli stessi.

L'equilibrio territoriale che scaturisce dall'interazione tra questi attori può essere espresso in termini di prezzi locali dei fattori produttivi. Tali prezzi sintetizzano l'equilibrio nelle relazioni intercorrenti tra imprese, famiglie e soggetti pubblici (finanziatori degli investimenti pubblici). Tra le determinanti di questi prezzi locali di equilibrio vi sono anche il livello e la qualità degli investimenti pubblici locali, opportunamente distinti per categorie di opere. La quota parte dei prezzi locali di equilibrio "spiegata" dagli investimenti pubblici misura l'efficacia degli stessi, la loro capacità a contribuire allo sviluppo socio-economico locale delle famiglie e delle imprese, che risiedono in un determinato territorio e che per perseguire i propri

obiettivi devono necessariamente tenere conto dell'evoluzione dei prezzi locali dei fattori produttivi: salari, valori immobiliari e fondiari, remunerazione dei risparmi e costo del capitale.

#### IV.1.2 La stima del modello

La stima del modello avviene con l'utilizzo di tecniche econometriche *ad hoc* (sviluppate nell'ambito della c.d. econometria spaziale) che tengono conto dei legami socio-economici intercorrenti tra i soggetti e le aree in cui questi operano. L'intensità di tali legami è dettata principalmente dalla distanza geografica e dalla struttura produttiva (distretti industriali e/o altre forme di sviluppo locale) insediata sui diversi territori.

Oltre a tenere conto adeguatamente dei legami territoriali esistenti, la stima del modello considera l'endogeneità di alcune variabili, tra cui gli investimenti pubblici. Tale aspetto assume particolare rilevanza per l'analisi dell'efficacia, in quanto il beneficio legato agli investimenti pubblici percepito da famiglie e imprese deve scontare il costo sostenuto e sostenibile dalla collettività locale, oltre che nazionale, per finanziare i progetti locali di investimento pubblico.

Infine, considerando la potenziale eterogeneità delle unità territoriali oggetto dello studio, la metodologia adottata tiene conto del fatto che le stime dei coefficienti ottenute per le variabili oggetto dello studio possano essere falsate dall'omissione di alcune variabili, di difficile misurazione, specificamente legate ad una o più aree<sup>72</sup>.

#### IV.1.3 La banca dati territoriale

La costruzione, in itinere, della banca dati territoriale è, almeno inizialmente, finalizzata a supportare la stima del modello di efficacia territoriale degli investimenti pubblici sopra descritto. L'orizzonte temporale della banca dati e, conseguentemente, dello studio riguarderà l'intero arco temporale a partire dai primi anni novanta.

I dati territoriali sui prezzi locali dei fattori produttivi e sulle loro determinanti provengono da varie fonti: il campione degli individui oggetto dell'analisi proviene dalle indagini sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia e dell'ISTAT, che oltre ai dati sui redditi da lavoro (dipendente, autonomo, da pensione, da

<sup>72</sup> Nello specifico si stima un modello a effetti *random*, opportunamente aumentato da una matrice delle distanze, sulla *cross-section* degli individui (oggetto dell'indagine Banca d'Italia o ISTAT) dislocati sulle province italiane.

capitale) contengono una serie di altre variabili legate ai singoli individui e al territorio<sup>73</sup>.

Per i dati sui valori degli immobili l'UVER ha avviato un protocollo d'intesa con l'Agenzia del Territorio che gestisce l'Osservatorio del Mercato Immobiliare, la principale banca dati contenente le quotazioni dei valori immobiliari e delle locazioni per l'intero territorio nazionale<sup>74</sup>.

La costruzione dello stock di capitale pubblico, opportunamente distinto per categorie (opere stradali, aeroportuali, ferroviarie, ecc.), si avvale di più fonti dati: un'indagine dell'ISTAT e le banche dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici e degli Accordi di Programma Quadro, abitualmente utilizzate nei lavori dell'UVER<sup>75</sup>.

Infine, per la costruzione di una serie di variabili legate alla fruizione dei servizi pubblici e alla struttura impositiva a livello locale si fa riferimento, tra gli altri, alla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali.

### *W.2 - Sviluppi futuri e obiettivi dell'analisi di valutazione dell'efficacia*

La conclusione del complesso lavoro di raccolta e sistemazione dei dati alla base della banca dati territoriale è prevista entro il primo semestre 2005<sup>76</sup>. La successiva stima del modello e la validazione dei risultati, che verranno presentati e discussi all'interno del DPS, porterà a una prima conclusione del lavoro di valutazione dell'efficacia volto a individuare le criticità e le potenzialità di sviluppo locale legate alle diverse categorie di investimenti pubblici.

L'obiettivo più generale è quello di supportare il lavoro del Dipartimento teso a ottimizzare l'impiego strategico dei finanziamenti pubblici, con particolare riferimento ai programmi comunitari ed agli Accordi di Programma Quadro. Tale

<sup>73</sup> Sono in corso dei contatti formali da parte dell'UVER sia con la Banca d'Italia, sia con l'ISTAT per definire le modalità di fruizione di tali banche dati.

<sup>74</sup> Il Decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 300, stabilisce (comma 3, articolo 64) che l'Agenzia del Territorio gestisce l'Osservatorio del Mercato Immobiliare.

<sup>75</sup> L'indagine ISTAT "Opere Pubbliche" è stata a sua volta oggetto di alcuni lavori volti alla ricostruzione dello stock di capitale pubblico a livello territoriale (regionale, provinciale) con il metodo dell'inventario permanente. Si veda, tra gli altri, Picci (2001) in "L'Italia nella Competizione Globale – Regole per il Mercato", a cura di M. Baldassarri, G. Galli e G. Piga, ed. Il Sole 24 Ore.

<sup>76</sup> Per lo sviluppo del progetto di valutazione dell'efficacia l'UVER si è inoltre avvalsa di incontri periodici con alcuni esperti del Laboratorio di Economia Locale presso l'Università Cattolica di Piacenza dedicati ad una disamina critica degli approcci alternativi per la valutazione dell'efficacia degli investimenti pubblici e alle problematiche afferenti alla costruzione di una banca dati territoriale.

ottimizzazione risulta ancora più fondamentale in virtù della recente “riforma della politica di coesione predisposta dalla Commissione europea (e condivisa da tutti i paesi) per il periodo 2007-13” finalizzata a “rafforzare, a livello europeo e nazionale, l’identificazione, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici di questa politica, e di meglio legarli agli obiettivi di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Goteborg”<sup>77</sup>.

## V. APPENDICE METODOLOGICA

### *V.1 Sistema di previsione della spesa degli interventi pubblici: il modello complessivo*

#### V.1.1 Metodologia

Il sistema di previsione si compone di tre modelli statistici, tra loro concatenati:

- un modello di regressione logistica per la previsione del ritardo nell’avvio dei lavori;
- un modello di durata per la previsione della durata del ritardo;
- un modello di regressione lineare per la previsione del profilo di spesa di tutti gli interventi a partire dalla data di avvio dei lavori.

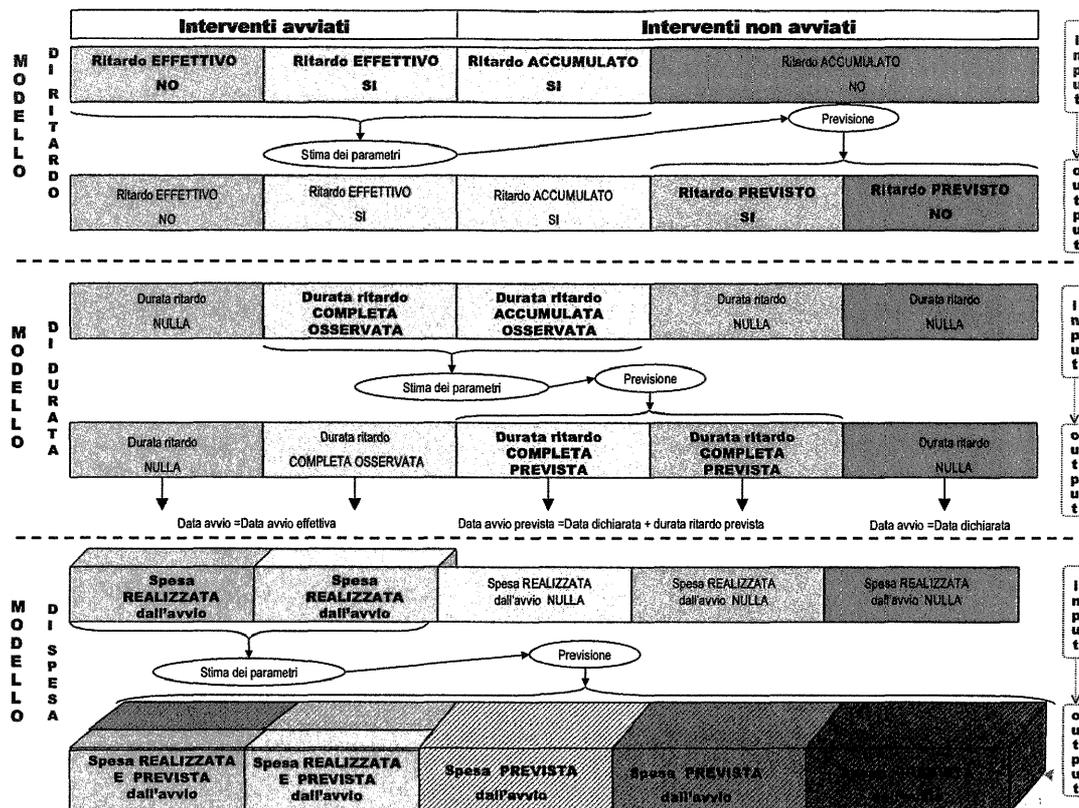
La combinazione dei primi due modelli permette di stimare la data di avvio per gli interventi non ancora avviati.

La Figura V.1 rappresenta uno schema della struttura complessiva del sistema di modelli.

---

<sup>77</sup> Si veda “Il Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013: obiettivi, contenuti, processo, indice”, testo istruito dal gruppo Stato-Regioni sulla politica di coesione 2007-2013, Roma, 16 dicembre 2004, disponibile sul sito *intranet* del DPS.

FIGURA V.1 IL SISTEMA DI MODELLI PER LA PREVISIONE DELLA SPESA



**Il modello di stima della probabilità di ritardo nell'avvio dei lavori**

Per determinare la probabilità di un intervento non avviato di subire un ritardo rispetto alla data indicata alla stipula viene sviluppato un modello di regressione logistica (Modello di ritardo in Figura V.1), con cui si stima la probabilità di avvio in ritardo di ogni singolo intervento. Sviluppato sia sugli interventi già avviati, sia sugli interventi non ancora avviati ma già in ritardo rispetto alle previsioni iniziali, il modello è del tipo:

$$\pi_i = \frac{\exp y_i}{1 + \exp y_i} = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_n x_{ni})}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_n x_{ni})} \quad (1)$$

$$\Rightarrow y_i = \log \frac{\pi_i}{1 - \pi_i} = \beta_0 x_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_n x_{ni} = B' X_i \quad (2)$$

dove:

$$\pi_i = \text{prob}(Z_i = 1), Z_i = \begin{cases} 0 & \text{se l'intervento non è in ritardo} \\ 1 & \text{se l'intervento è in ritardo} \end{cases}$$

$$x_0 = 1$$

$X_i$ : vettore variabili esplicative

$\beta_i$ : parametri incogniti

Per il generico intervento 'i', cui corrisponde un set di variabili esplicative ( $x_{1i}, \dots, x_{ni}$ ), la probabilità stimata che i lavori vengano avviati in ritardo è, quindi, calcolata come:

$$\hat{\pi}_i = \frac{\exp(\hat{\beta}_0 x_0 + \hat{\beta}_1 x_{1i} + \dots + \hat{\beta}_n x_{ni})}{1 + \exp(\hat{\beta}_0 x_0 + \hat{\beta}_1 x_{1i} + \dots + \hat{\beta}_n x_{ni})} \quad (3)$$

I risultati del modello sono estesi a tutti gli interventi non ancora avviati e non ancora in ritardo, attribuendo a ciascuno la "probabilità di avvio in ritardo", stimata dal modello sulla base dei valori osservati per le variabili esplicative.

Sono considerati, quindi, in ritardo tutti quegli interventi per i quali la probabilità stimata risulta maggiore di 0,5. Per questi interventi, e per tutti quelli non ancora avviati ma già in ritardo, la data di avvio è prevista applicando il modello di durata.

### Applicazione del modello agli interventi APQ

Il modello di stima della probabilità di avvio in ritardo è stato sviluppato su 4.953<sup>78</sup> interventi presenti nella banca dati APQ; di questi, 3.425 tra avviati e non ancora avviati (pari al 69 per cento del totale) risultano essere già in ritardo e 1.528 sono avviati nei tempi previsti. Sono esclusi dal modello i 4.119 interventi che ancora non sono avviati ma che sono ancora nei tempi previsti (Tavola V.1).

<sup>78</sup> Il modello finale è stato ottenuto escludendo le osservazioni anomale, ovvero le osservazioni che contribuiscono maggiormente alla devianza, cioè alla discordanza tra valori osservati e valori predetti dal modello. Il criterio adottato per individuare le osservazioni anomale si basa sulla variazione della devianza determinata dalla eliminazione dell'osservazione: in particolare sono state escluse le osservazioni oltre il 90° percentile della distribuzione della variazione della devianza.

**TAVOLA V.1 VARIABILI ESPLICATIVE INCLUSE NEL MODELLO LOGISTICO**

<b>Interventi inclusi nel modello</b>	
Avviati e non avviati in ritardo	3.425
Avviati non in ritardo	1.528
<b>Interventi esclusi</b>	
Non avviati non (ancora) in ritardo	4.119
<b>Totale</b>	<b>9.072</b>

Le variabili incluse come esplicative sono le seguenti:

- Area geografica di localizzazione dell'intervento (Nord, Centro, *Sud*);
- Tipo di intervento (Nuova realizzazione, Recupero-restauro, Altro tipo di realizzazione, Servizi);
- Durata prevista del piano di spesa alla stipula (Fino a 2 anni, 3 anni, 4 anni, 5 o più);
- Logaritmo del costo dell'intervento;
- Delibera di riferimento (No FAS, Delibere precedenti, Delibere 36/2002 e 17/2003);

dove le modalità di riferimento delle variabili categoriche sono indicate in corsivo.

Sono stati considerati sia effetti semplici che interazioni di primo livello.

**I risultati del modello**

Le variabili utilizzate risultano tutte estremamente significative (Tavola V.2).

**TAVOLA V.2 VARIABILI ESPLICATIVE INCLUSE NEL MODELLO LOGISTICO**

<b>Variabile</b>	<b>Livello di significatività</b>
Durata prevista	***
Log costo	***
Tipo di intervento	***
Area	***
Delibera	***
Log costo * Tipo di intervento	***
Log costo * Area	***
Area * Durata prevista	***

\*\*\* :  $p < 0,001$

\*\* :  $0,001 \leq p < 0,01$

\* :  $0,01 \leq p < 0,05$

+ :  $p \geq 0,05$

I valori relativi alla percentuale di coppie di osservazioni concordi/discordi/*tied*<sup>79</sup> (Tavola V.3) indicano una buona capacità predittiva del modello logistico.

**TAVOLA V.3 ASSOCIAZIONE TRA PROBABILITÀ STIMATE E VALORI OSSERVATI**

<b>Coppie</b>	<b>Percentuale</b>
Concordi	85,6%
Discordi	14,2%
<i>Tied</i>	0,2%

Numero coppie: 3.565.540

La Tavola V.4 riporta i parametri stimati per le singole variabili.

<sup>79</sup> Per tutte le possibili coppie di osservazioni con valori differenti della Y (0 o 1, dove 1 è l'evento di interesse) una coppia è classificata come *concorde* se la probabilità stimata dal modello per l'osservazione con y=0 è minore di quella stimata per y=1; in caso contrario è classificata come *discorde*, mentre nel caso in cui la probabilità sia uguale è classificata come *tied*.

**TAVOLA V.4 MODELLO LOGISTICO RELATIVO ALLA PROBABILITÀ DI AVVIO IN RITARDO (Y=1: avvio in ritardo SI)**

Variabile	Modalità	$\beta$	Livello di significatività	
Intercetta		-4,15	***	
Log costo		0,41	***	
Delibera	No FAS	-1,35	***	
	Delibere precedenti 36/2002 - 17/2003	1,97 0,00	***	
Tipo di intervento	Altro	1,41	*	
	Nuova realizzazione	2,93	***	
	Recupero-restauro	-5,35	***	
	Servizi	0,00		
Area	Centro	1,78	*	
	Nord	4,42	***	
	Sud	0,00		
Durata prevista	Fino ad 2 anni	0,80	***	
	3 anni	0,35	***	
	4 anni	-0,31	+	
	5 anni e più	0,00		
Log costo * Tipo intervento	Altro	-0,18	**	
	Nuova realizz.	-0,17	***	
	Recupero-restauro	0,44	***	
	Servizi	0,00		
Log costo * Area	Centro	-0,10	*	
	Nord	-0,27	***	
	Sud	0,00		
Area * Durata prevista	Centro	Fino a 2 anni	0,18	
	Centro	3 anni	0,01	
	Centro	4 anni	0,29	
	Centro	5 anni e più	0,00	
	Nord	Fino a 2 anni	-1,23	***
	Nord	3 anni	-0,63	***
	Nord	4 anni	-0,10	
	Nord	5 anni e più	0,00	

\*\*\* :  $p < 0,001$

\*\* :  $0,001 \leq p < 0,01$

\* :  $0,01 \leq p < 0,05$

+ :  $p \geq 0,05$

Analizzando in dettaglio le singole variabili:

- **Costo:** la probabilità che l'intervento parta in ritardo, in generale, aumenta con la dimensione economica dell'intervento. L'effetto di questa variabile varia però per area geografica e tipo di realizzazione: l'effetto è infatti più basso al Nord e al Centro rispetto al Sud, come indicano i valori negativi dei parametri associati a questa variabile;
- **Delibera di riferimento:** gli interventi che non prevedono risorse FAS hanno, nel complesso, una minore probabilità di ritardo rispetto agli interventi delle delibere recenti (36/2002 e 17/2003). Al contrario gli interventi relativi alle delibere precedenti hanno probabilità più elevate;
- **Tipo di intervento:** rispetto ai servizi, le opere di recupero e restauro hanno, in generale, una maggiore probabilità di partire nei tempi previsti mentre le nuove realizzazioni e le altre tipologie vengono avviate più tardi del previsto. Tuttavia l'effetto associato all'interazione con l'importo indica che il divario tra le diverse categorie si riduce all'aumentare del costo complessivo: il parametro associato all'interazione tra le varie tipologie di intervento ed il logaritmo dell'importo è infatti di segno opposto a quello associato all'effetto semplice;
- **Area geografica:** la stima relativa alla localizzazione geografica (considerata come effetto semplice) sembrerebbe evidenziare una maggior difficoltà a partire nei tempi previsti al Centro-Nord piuttosto che al Sud. Il valore dei parametri associati all'interazione di questa variabile con il costo complessivo e la durata prevista indica, però, che le differenze si riducono per interventi economicamente più rilevanti o, per il Nord, per interventi con durate previste più brevi (meno di 3 anni);
- **Durata prevista:** rispetto agli interventi con durata superiore a 3 anni, gli interventi più brevi (fino a 2 anni) hanno una maggior probabilità di ritardo. Per le durate intermedie il parametro è negativo ma non significativo.

Estendendo i risultati del modello agli interventi non ancora in ritardo e considerando in ritardo gli interventi con probabilità stimata maggiore di 0,5, risulta in ritardo il 77 per cento degli interventi, mentre solo il restante 23 per cento parte nei tempi previsti.

### Il modello di durata per la previsione del ritardo nell'avvio

Per poter prevedere la data di inizio dell'esecuzione dei lavori per gli interventi in ritardo non ancora avviati, sono stati utilizzati modelli di durata o *hazard models* (Modello di durata in Figura V.1). Questo tipo di modelli permette di sfruttare sia dati di interventi già avviati, per cui la data di avvio è già nota e dunque il ritardo è effettivo, sia dati di interventi non ancora avviati, per cui il ritardo è un ritardo accumulato e si sa solo che la data effettiva sarà successiva all'ultima data osservata. Nel primo caso si parla di osservazioni *non censurate*, mentre nel secondo di osservazioni *censurate*.

In questo tipo di modelli viene parametrizzato il rischio che un certo evento si verifichi in un certo istante di tempo  $t$ , a condizione che non si sia verificato fino all'istante  $t-\Delta t$ ; indirettamente si ottiene una stima della durata del tempo  $t$  fino all'accadimento dell'evento.

La funzione di rischio è definita come:

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \Pr(t \leq T < t + \Delta t \mid T \geq t) \quad (4)$$

dove  $T$  è la variabile casuale che misura il tempo di accadimento dell'evento. La funzione  $h(t)$  si può interpretare come la probabilità istantanea che si verifichi un certo evento che ancora non si è verificato.

Nei modelli di durata si assume che il logaritmo della funzione di rischio  $h(t)$  sia una funzione lineare del tempo  $t$  e di una serie di variabili esplicative,  $X_1 \dots X_n$ , che rappresentano le caratteristiche degli interventi:

$$\log[h(t)] = f(t, x_1, \dots, x_n) = \beta_0 t + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n \quad (5)$$

A particolari ipotesi sulla dipendenza del rischio  $h(t)$  dal tempo corrispondono assunzioni sulla distribuzione di probabilità della variabile casuale tempo  $T$ <sup>80</sup>. Si

---

<sup>80</sup> Cox (1972) ha proposto un modello 'semiparametrico' alternativo che non presuppone alcuna assunzione per la distribuzione di probabilità della variabile tempo  $T$ .

parla in questo caso di modelli parametrici, e le distribuzioni più comuni sono la esponenziale o la Weibull.

Poiché siamo interessati a stimare la durata del ritardo, che nel nostro caso equivale alla variabile casuale  $T$ , è possibile considerare l'effetto delle variabili esplicative sulla  $T$ , invece che sul rischio. Possiamo, quindi, scrivere:

$$\log T = \alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \dots + \alpha_n x_n + \sigma \varepsilon \quad (6)$$

Questa formulazione, che viene utilizzata nel nostro sistema, non permette di stimare direttamente un valore di  $T$ , ma i parametri della sua distribuzione, in quanto le osservazioni di  $T$  possono essere censurate. Gli  $\alpha_i$  sono i parametri incogniti associati alle variabili esplicative  $X_i^{81}$ ,  $\alpha_0$  è l'intercetta e  $\sigma$  è il parametro associato alla variabile casuale  $\varepsilon$ , che coglie l'allontanamento del valore di  $\log T$  dalla parte lineare del modello.

A partire dai risultati del modello è possibile ottenere una stima della durata del ritardo di avvio utilizzando il valore mediano<sup>82</sup> della distribuzione di  $T$ . La data di avvio prevista è pertanto ottenuta aggiungendo alla data dichiarata alla stipula la durata del ritardo stimata.

### **Stima del ritardo per gli APQ**

Per la stima e la previsione della durata del ritardo all'avvio degli interventi è stato utilizzato un modello di durata di tipo parametrico.

Nel caso degli APQ definiamo come durata del ritardo il tempo  $T$  che intercorre fra la data di avvio prevista alla stipula e quella effettiva. Per gli interventi avviati si hanno, quindi, durate non censurate, mentre per quelli non avviati le durate sono censurate e vengono calcolate considerando il tempo trascorso fino all'ultima data di monitoraggio.

---

<sup>81</sup> Esiste una relazione diretta tra i parametri  $\beta_i$  della (5) e gli  $\alpha_i$  della (6), che dipende dalla distribuzione assunta per la  $T$ . In generale, se  $\beta_i$  misura l'effetto della variabile  $X_i$  sulla funzione di rischio e  $\alpha_i$  l'effetto della stessa variabile sul tempo trascorso fino al verificarsi dell'evento, a valori elevati del primo, corrispondenti ad una elevata probabilità che l'evento accada, corrisponderanno valori contenuti del secondo, associati a tempi rapidi di accadimento. Cfr. Collett (1994).

<sup>82</sup> Nel caso di modelli di durata, in cui si considerano anche osservazioni censurate oltre a durate effettive non censurate, è più appropriato utilizzare la durata mediana invece della durata media. Infatti, la durata media di sopravvivenza stimata non sempre è calcolabile nei modelli non parametrici, nel caso in cui sia particolarmente elevata la frequenza di durate censurate.

Per la  $T$  si è assunta una distribuzione Weibull, che corrisponde ad una distribuzione del rischio  $h(t)$  monotona.

I dati utilizzati si riferiscono ai 3.425 interventi, avviati e non, in ritardo alla data dell'ultima versione di monitoraggio considerata<sup>83</sup>.

Tra gli interventi con durate non censurate, cioè con ritardi definitivi, il ritardo osservato ha una distribuzione piuttosto larga con media di 226 giorni e deviazione standard di 180 giorni. Considerando anche le durate censurate, cioè i ritardi non ancora definitivi, si ottengono valori confrontabili.

Poiché il modello di durata utilizzato appartiene alla classe di modelli 'a rischi proporzionali', sono state scartate le variabili per cui non è verificata la validità dell'ipotesi di proporzionalità del rischio osservato rispetto alle diverse modalità considerate<sup>84</sup>. Pertanto le variabili utilizzate sono:

- Area geografica di localizzazione dell'intervento (Nord, Centro, Sud);
- Tipo di intervento (Nuova realizzazione, Recupero - restauro, Altro tipo di realizzazione, Servizi);
- Logaritmo del costo dell'intervento;
- Risorse FAS (No, Si);

dove le modalità di riferimento delle variabili categoriche sono indicate in corsivo.

Sono stati considerati sia effetti semplici che interazioni di primo livello.

### **Risultati del modello**

Ad esclusione della variabile relativa alle risorse FAS, tutte le variabili incluse nel modello risultano fortemente significative (Tavola V.5).

---

<sup>83</sup> Dalla stima sono stati esclusi i casi anomali, corrispondenti agli interventi con durate del ritardo superiore al 90° percentile. L'esclusione di queste osservazioni ha determinato un migliore adattamento della distribuzione della  $T$  alla Weibull.

<sup>84</sup> La variabile 'Asse' inizialmente considerata, per cui questa ipotesi non è risultata accettabile, è stata successivamente esclusa dal modello.

**TAVOLA V.5 VARIABILI ESPLICATIVE INCLUSE NEL MODELLO DI DURATA**

<b>Variabile</b>	<b>Livello di significatività</b>
Area	***
Risorse FAS	+
Log costo	***
Tipo di intervento	***
Log costo * Tipo di intervento	***
*** :	$p < 0,001$
** :	$0,001 \leq p < 0,01$
* :	$0,01 \leq p < 0,05$
+ :	$p \geq 0,05$

In sintesi i parametri del modello (Tavola V.6) mostrano che la durata del ritardo è più lunga al Centro ed al Sud piuttosto che al Nord. Le opere di recupero e restauro hanno ritardi più brevi rispetto ai servizi; il ritardo tende, tuttavia, ad aumentare con il costo complessivo. Per le nuove realizzazioni e le altre tipologie di intervento i parametri stimati hanno valori di segno opposto (negativo nel primo caso, positivo nel secondo), tuttavia i valori non risultano significativi.

TAVOLA V.6 MODELLO DI DURATA RELATIVO ALLA DURATA DEL RITARDO ALL'AVVIO

Variabile	Modalità	$\beta$	Livello di significatività
Intercetta		5,76	***
Area	Centro	0,10	+
	Nord	-0,41	***
	<i>Sud</i>	0,00	
Log costo		0,03	+
Risorse FAS	No	-0,01	+
	<i>Si</i>	0,00	
Tipo di intervento	Altro	1,15	+
	Nuova realizzazione	-1,56	+
	Recupero-restauro	-2,90	+
	<i>Servizi</i>	0,00	
Log costo * Tipo di intervento	Altro	-0,06	+
	Nuova realizzazione	0,13	+
	Restauro – recupero	0,24	**
	<i>Servizi</i>	0,00	
<i>Weibull shape (<math>\gamma</math>)</i>		1,17	

\*\*\* :  $p < 0,001$

\*\* :  $0,001 \leq p < 0,01$

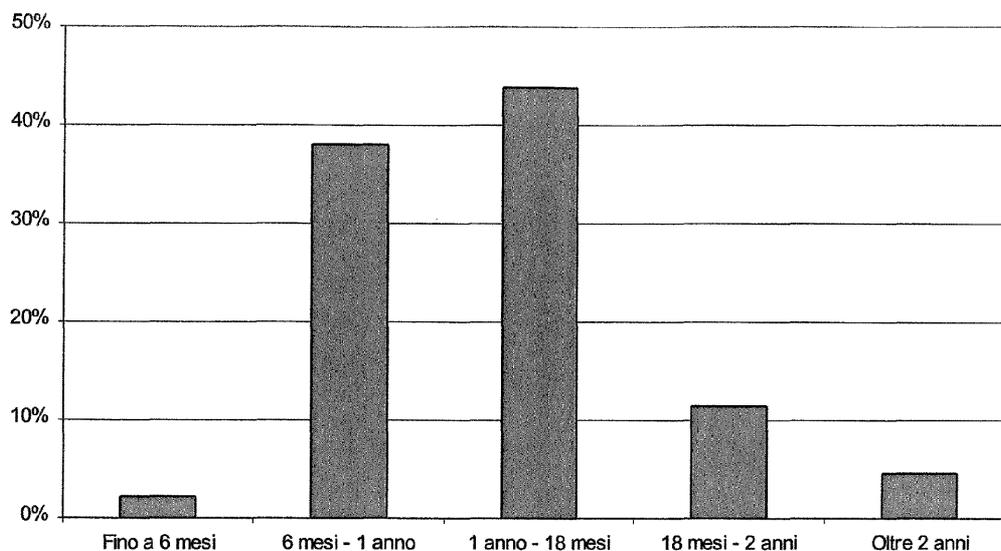
\* :  $0,01 \leq p < 0,05$

+ :  $p \geq 0,05$

Il parametro  $\gamma$  pari a 1,17 indica che la funzione di rischio  $h(t)$  e dunque la probabilità di partire in ritardo è crescente nel tempo, con incrementi progressivamente minori.

La durata stimata del ritardo viene quindi utilizzata solo per gli interventi che secondo il modello precedente hanno una probabilità di ritardo maggiore di 0,5. Nella Figura V.2 viene riportato il grafico della percentuale di interventi per classe di ritardo.

**FIGURA V.2 PERCENTUALE DI INTERVENTI PER CLASSE DI RITARDO STIMATO PER GLI INTERVENTI NON ANCORA AVVIATI**



Si prevede quindi che circa il 40 per cento degli interventi ritardatari partirà con un ritardo fino ad 1 anno, oltre il 40 per cento tra 1 anno ed 1 anno e mezzo e un ulteriore 10 per cento circa non supererà i due anni. La distribuzione dei ritardi ha un valore medio di 417 giorni, con una deviazione standard di 160 giorni, superiore a quella dei ritardi effettivi già registrati: si prevede cioè che, in media, gli interventi non avviati subiranno un ritardo di avvio maggiore rispetto a quello degli interventi già avviati.

### **Il modello di spesa**

Il modello si basa sulle informazioni relative alla spesa realizzata annualmente dai singoli interventi (Modello di spesa in Figura V.1).

La variabile dipendente del modello è la percentuale cumulata di spesa realizzata<sup>85</sup> fino al tempo  $t$ . Nel modello il tempo  $t$  rappresenta una variabile discreta che consente di esprimere la spesa per un intervento in funzione della corrispondente spesa realizzata fino al periodo precedente. In sostanza, si ha:

$$p_t = f(p_{t-1}, \bar{X}) \quad (9)$$

<sup>85</sup> Espressa in termini relativi, ovvero compresa tra 0 ed 1.

dove  $p_t$  è la percentuale cumulata di spesa realizzata fino al tempo  $t$  e  $\bar{X}$  un vettore di variabili esplicative.

L'utilizzo della cumulata di spesa al tempo  $t-1$  come variabile esplicativa è un aspetto centrale del modello e consente, in fase previsiva, di ottenere per ogni periodo valori più affidabili e realistici, perché in linea con i valori precedenti.

L'ipotesi alla base del modello è che la spesa cumulata abbia una forma che è ben approssimata dalla logistica; dunque la relazione assunta tra le variabili esplicative  $X_i$  e la variabile dipendente del modello è del tipo:

$$p_t = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 p_{t-1,i} + \beta_2 x_{2,i} + \dots + \beta_n x_{ni})}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 p_{t-1,i} + \beta_2 x_{2,i} + \dots + \beta_n x_{ni})} \quad (10)$$

Si assume dunque che la relazione tra la variabile di spesa e le variabili esplicative sia di tipo non lineare.

Per la stima dei parametri, la variabile dipendente, che assume valori compresi nell'intervallo  $[0,1]$  è stata opportunamente trasformata attraverso la funzione *logit*, che assume valori nell'intervallo  $(-\infty, +\infty)$ .

$$y_t = \log \frac{p_t}{1-p_t} = \beta_0 + \beta_1 y_{t-1,i} + \beta_2 x_{2,i} + \dots + \beta_n x_{ni} \quad (11)$$

Il modello finale è dunque un modello di regressione lineare sulla trasformata *logit* della percentuale cumulata di spesa.

#### **Stima della spesa degli APQ: trasformazione dei dati su base trimestrale ed applicazione del modello**

L'introduzione nel modello (11) della spesa realizzata al tempo  $t-1$  come variabile esplicativa, oltre a ridurre il numero di osservazioni valide per la stima, potrebbe fornire risultati distorti in quanto, nel caso di spesa annuale, sarebbero esclusi tutti gli interventi un solo anno di spesa. Pertanto si è ritenuto opportuno espandere la base informativa ricostruendo, attraverso un'interpolazione lineare, la serie di dati di spesa su base trimestrale.

Per gli interventi APQ, dunque, la stima del modello si riferisce alla cumulata di spesa realizzata fino ad un determinato trimestre  $t$ . Le previsioni della spesa sono state successivamente ricondotte ad intervalli di tempo annuali.

Come variabili esplicative, oltre alla percentuale di spesa realizzata fino al trimestre  $t - 1$ , sono state considerate:

- **la percentuale di spesa cumulata fino ai trimestri  $t$  e  $t - 1$  prevista nella dichiarazione di spesa fornita alla data di stipula dell'APQ.** Il piano di spesa presentato alla stipula rappresenta la previsione iniziale, degli stessi responsabili dell'intervento, della spesa annuale fino alla conclusione dell'intervento<sup>86</sup>. Come per la variabile dipendente, per tutte le variabili esplicative che rappresentano una percentuale cumulata di spesa viene utilizzata la trasformata *logit*<sup>87</sup>;

- **l'inizio dei lavori in ritardo rispetto a quanto dichiarato alla stipula.** Alla base della scelta di considerare questa variabile dicotomica come esplicativa del comportamento di spesa degli interventi vi è l'ipotesi che problemi nella fase di progettazione e/o affidamento all'origine del ritardo nell'avvio possano determinare una maggiore lentezza e dunque ulteriori ritardi anche nella realizzazione vera e propria dell'intervento. Se questa ipotesi fosse verificata già dalle fasi che precedono l'esecuzione dei lavori sarebbe possibile individuare in anticipo eventuali criticità in fase realizzativa;

- **variabili relative a caratteristiche strutturali dell'intervento.** Si tratta di variabili categoriche, quali:

- Area geografica di localizzazione dell'intervento (Nord, Centro, *Sud*);
- Asse comunitario dell'accordo (Città, Reti e nodi di servizio, Risorse culturali, Risorse naturali, *Sistemi locali e Risorse umane*);
- Tipo di intervento (Nuova realizzazione, Recupero - restauro, Altro tipo di realizzazione, *Servizi*);
- Stato dell'intervento (Attivo<sup>88</sup>, *Concluso*);
- Durata prevista alla stipula (Fino a 2 anni, 3 anni, 4 anni, *5 o più*);
- Classe di costo (Bassa, Media, *Alta*).

<sup>86</sup> Questa informazione è da ritenersi tanto più rilevante a fini previsivi quanto minore è il tempo trascorso dalla stipula. Le dichiarazioni possono infatti essere modificate ed aggiornate nelle successive versioni.

<sup>87</sup> Poiché la funzione *logit* non risulta definita nei valori estremi della cumulata di spesa, valori di spesa nulla sono stati considerati pari a 0,00001; sono invece stati considerati pari a 0,99 tutti i valori superiori.

<sup>88</sup> Gli interventi attivi includono anche quelli sospesi. Questi interventi non sono stati considerati per la stima dei parametri del modello, in quanto rappresentano casi anomali; sono stati però considerati nella fase di previsione della spesa.

Le modalità di riferimento delle variabili categoriche sono quelle indicate in corsivo. Sono stati inoltre considerati gli effetti dell'interazione tra le variabili di spesa con la durata prevista.

### Risultati

I dati utilizzati per la stima del modello si riferiscono a 6.171 osservazioni relative a 3.012 interventi avviati<sup>89</sup> all'ultima data di monitoraggio. Sono stati esclusi i dati di spesa ricostruiti per i trimestri precedenti alla data di avvio. Per verificare la bontà del modello di stima è stata applicata la procedura di *simple validation*<sup>90</sup>.

I risultati del modello stimato su un campione casuale (*training set*) pari all'80 per cento del totale degli interventi avviati (2.410 interventi su 3.012) sono stati applicati al campione di *test*, costituito dal restante 20 per cento degli interventi (602) non considerati per la stima. L'operazione è stata ripetuta su 10 coppie di campioni. Come appare dalla Tavola V.7, il confronto tra la correlazione tra valore osservato e valore stimato calcolata sui due sottoinsiemi di osservazioni (*training set* e *test set*) è superiore a 0,9 in entrambi i casi e conferma così la bontà del modello.

**TAVOLA V.7 APPLICAZIONE DELLA TECNICA DI *SIMPLE VALIDATION*. Correlazione tra valori stimati e previsti per i campioni training e test**

	<b>Interventi</b>	<b>Correlazione</b>	<b><math>\sigma</math></b>
<b>Traning set</b>	2.410	0,92	0,003
<b>Test set</b>	602	0,91	0,001

L'effetto di tutte le variabili considerate è risultato significativo<sup>91</sup>, ad eccezione del ritardo all'avvio.

<sup>89</sup> Sono considerati avviati tutti gli interventi con data di inizio dei lavori precedente a quella di monitoraggio, anche se indicata nel cronoprogramma come prevista.

<sup>90</sup> cfr. *Two Crows Corporation* (1999).

<sup>91</sup> Per quanto riguarda l'interpretazione dei parametri, a parità di altri fattori, per le variabili categoriche a valori più elevati corrisponde una maggiore velocità di spesa, viceversa a valori più alti del parametro relativo alla cumulata di spesa al tempo t-1 corrisponde una maggiore lentezza.

**TAVOLA V.8 VARIABILI ESPLICATIVE INCLUSE NEL MODELLO DI SPESA**

Variabile	Livello di significatività
Area	***
Asse	***
Stato dell'intervento	***
Tipo di intervento	***
Ritardo all'avvio	+
Classe di costo	***
Durata prevista	***
$Y_{t-1}$	***
Spesa dichiarata $_t$	***
Spesa dichiarata $_{t-1}$	***
$Y_{t-1}$ * Durata prevista	***
Spesa dichiarata $_t$ * Durata prevista	***
Spesa dichiarata $_{t-1}$ * Durata prevista	***

\*\*\* :  $p < 0,001$   
 \*\* :  $0,001 \leq p < 0,01$   
 \* :  $0,01 \leq p < 0,05$   
 + :  $p \geq 0,05$

In particolare dal modello emerge che l'effetto complessivo della cumulata di spesa realizzata fino al tempo t-1 (che è dato dalla combinazione dell'effetto semplice e dell'interazione con la durata prevista) è fortemente significativo ed evidenzia una maggiore velocità di avanzamento percentuale per i progetti più brevi.

TAVOLA V.9 MODELLO DI SPESA

Variabile	Modalità	$\beta$	Livello di significatività
Intercetta		0,48	***
Area	Centro	-0,06	***
	Nord	0,09	***
	<i>Sud</i>	0,00	
Asse	Città	0,00	+
	Reti e nodi di servizio	0,01	+
	Risorse culturali	-0,13	***
	Risorse naturali	-0,05	+
	<i>Sistemi locali e ris. Umane</i>	0,00	
Stato dell'intervento	Attivo	-0,38	***
	<i>Concluso</i>	0,00	
Tipo di intervento	Altro	0,01	+
	Nuova realizzazione	0,13	***
	Restauro – recupero	0,15	***
	<i>Servizi</i>	0,00	
Ritardo all'avvio	No	-0,03	+
	<i>Si</i>	0,00	
Classe di costo	Bassa	0,19	***
	Media	0,08	***
	<i>Alta</i>	0,00	
Durata prevista	Fino a 2 anni	0,85	***
	3 anni	0,23	***
	4 anni	0,07	*
	<i>5 anni e più</i>	0,00	
$Y_{t-1}$		0,97	***
Spesa dichiarata $_t$		0,05	***
Spesa dichiarata $_{t-1}$		-0,06	***
$Y_{1-1}$ * Durata prevista	Fino a 2 anni	-0,34	***
	3 anni	-0,05	***
	4 anni	-0,04	***
	<i>5 anni e più</i>	0,00	
Spesa dichiarata $_t$ * Durata prevista	Fino a 2 anni	0,03	*
	3 anni	-0,01	+
	4 anni	-0,04	*
	<i>5 anni e più</i>	0,00	
Spesa dichiarata $_{1-1}$ * Durata prevista	Fino a 2 anni	-0,04	*
	3 anni	0,02	+
	4 anni	0,05	*
	<i>5 anni e più</i>	0,00	

\*\*\* :  $p < 0,001$ \*\* :  $0,001 \leq p < 0,01$ \* :  $0,01 \leq p < 0,05$ + :  $p \geq 0,05$

Per quanto riguarda i parametri legati al piano di spesa alla stipula per i trimestri  $t$  e  $t-1$ , essi sono di segno opposto e di valore, nel complesso, quasi equivalente. Tale risultato suggerisce che il contributo complessivo di questa variabile alla previsione di spesa si a marginale. Inoltre, analizzando i risultati per le variabili categoriche, possono essere fatte le seguenti osservazioni:

- **Area:** rispetto agli interventi nel Mezzogiorno, quelli del Nord fanno registrare un avanzamento di spesa più veloce, viceversa gli interventi localizzati nel Centro risultano più 'lenti';
- **Asse:** gli interventi relativi alle Risorse culturali e alle Risorse naturali, cui sono associati parametri negativi, hanno una velocità di avanzamento della spesa più contenuta in confronto agli interventi per i Sistemi locali e le Risorse umane, considerate come modalità di riferimento;
- **Tipo di intervento:** le nuove realizzazioni e le opere di recupero e restauro sono associate a valori positivi (e significativi) dei parametri, che indicano una maggiore rapidità nella realizzazione della spesa rispetto ai servizi;
- **Stato dell'intervento:** come era lecito attendersi, gli interventi ancora attivi hanno mediamente una più lenta progressione della spesa rispetto agli interventi già conclusi;
- **Classe di costo:** come atteso, gli interventi di dimensioni più piccole sono più 'veloci' rispetto a quelli di dimensioni più elevate;
- **durata prevista:** in linea con i risultati relativi alla dimensione economica, per quanto riguarda la durata dei lavori inizialmente prevista, gli interventi più 'brevis' sono i più rapidi: il valore del parametro associato a questa variabile diminuisce all'aumentare della classe di durata.

#### V.1.2 Previsioni di spesa

Le previsioni finali sono il risultato della combinazione dei tre modelli presentati. Il valore di spesa previsto anno per anno è stato ottenuto, per ogni singolo intervento, a partire dalla previsione della cumulata della spesa trimestrale ottenuta dalla (11).

Per i trimestri per cui esiste spesa realizzata è stato considerato il valore osservato:

$$\hat{y}_t = y_t$$

Inoltre, poiché le previsioni dipendono dalle condizioni iniziali degli interventi, per quelli non avviati è stato necessario operare le seguenti scelte relativamente alla data di avvio e al valore di spesa per il primo trimestre:

- **data di avvio:** per gli interventi in ritardo è stato fissato come trimestre di avvio quello corrispondente alla data di avvio stimata con il modello di durata. Se tale data è antecedente a quella di monitoraggio, allora viene considerata quest'ultima. Per tutti gli altri interventi è stato considerato il trimestre della data di avvio indicata alla stipula.

- **valore di spesa per il primo trimestre  $p_0$ :** l'inclusione nel modello della variabile  $y_{t-1}$  richiede, in fase previsiva, di fissare un valore per il trimestre  $t=0$  da cui avviare la previsione. Per tutti gli interventi con spesa realizzata nulla<sup>92</sup> si è fissato arbitrariamente come valore di spesa iniziale  $p_t=0,01$ . Per gli interventi con spesa realizzata prima dell'avvio dei lavori si è invece considerata come valore iniziale la percentuale cumulata di spesa già realizzata.

Dalla percentuale cumulata per trimestre, ottenuta come trasformata della  $\hat{y}_t$ , dalla (10), viene infine ricostruita la percentuale di spesa realizzata su base annuale:

$$\hat{p}_a = \hat{p}_{t+4} - \hat{p}_t$$

e da questa la spesa annuale prevista in valore assoluto:

$$\hat{s}_a = \hat{p}_a * \text{Costo dell'intervento}$$

### V.1.3 Confronto tra la precedente versione del modello e il nuovo sistema di previsione

Il sistema di previsione presentato in questo lavoro rappresenta una evoluzione del precedente modello sviluppato dall'UVER per la previsione della spesa degli interventi in APQ. Innanzitutto si è passati da un modello di spesa ad un sistema di modelli interconnessi, inoltre lo stesso modello di spesa ha subito significativi cambiamenti.

Infatti, nel modello precedente la spesa cumulata al tempo  $t$ , è considerata su base annuale e viene espressa in funzione di una serie di variabili esplicative

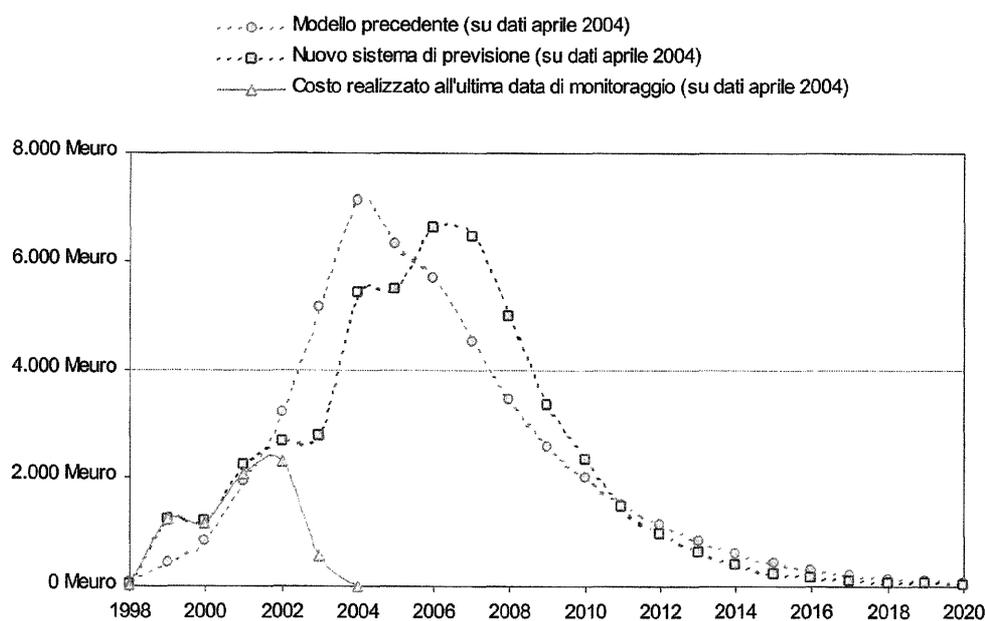
<sup>92</sup> In questo caso la funzione *logit* non è definita

caratteristiche degli interventi (ed invarianti nel tempo<sup>93</sup>), della spesa cumulata dichiarata alla stipula e del tempo  $t$  trascorso dall'inizio della spesa. Come nel nuovo sistema di previsione, le variabili di spesa sono trasformate attraverso la funzione *logit*.

A differenza del nuovo sistema di previsione, nella precedente versione del modello la cumulata di spesa non dipende dai valori osservati nell'intervallo di tempo immediatamente precedente: l'ipotesi alla base del modello precedente è che, a parità di altri fattori che non si modificano nel tempo, l'avanzamento sia essenzialmente funzione del tempo  $t$ , oltre che del piano di spesa previsto alla stipula.

Il confronto tra le previsioni annuali aggregate ottenute con le due metodologie sui dati relativi agli interventi presenti in banca dati ad aprile 2004 evidenzia differenze rilevanti.

**FIGURA V.3 CONFRONTO PREVISIONI PRECEDENTE VERSIONE DEL MODELLO E NUOVO SISTEMA DI PREVISIONE (dati aprile 2004)**  
**Dati previsti e dati effettivi di costo realizzato**



Come appare evidente dal grafico, la precedente versione del modello sottostima la spesa realizzata fino al 2001; per gli anni successivi la spesa prevista mostra invece un andamento decisamente accelerato: la curva di spesa raggiunge il suo massimo nel 2004, con un picco che supera i 7.000 Meuro (superiore di oltre 1.500 Meuro alla

<sup>93</sup> In particolare, come variabili esplicative sono state considerate lo stato dell'intervento, la localizzazione geografica, la classe di importo, la durata prevista, l'asse, la tipologia di intervento e l'anno di avvio.

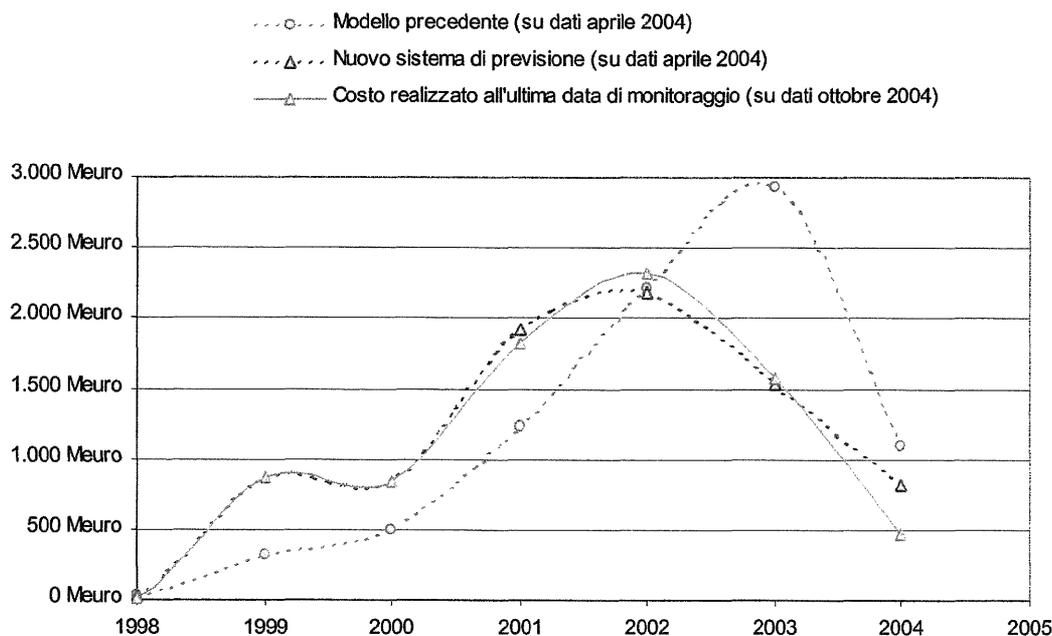
nuova previsione per lo stesso anno), che alla luce dell'andamento osservato per il costo realizzato appare piuttosto ottimistico.

Rispetto al modello precedente, le previsioni ottenute con il nuovo sistema fino al 2005 appaiono notevolmente ridimensionate e più realistiche: il picco di spesa risulta infatti spostato in avanti nel 2006 e, di conseguenza, l'ammontare di spesa prevista per gli anni successivi appare più elevata.

Per verificare la validità dei due diversi modelli a fini previsivi sono state messe a confronto le previsioni ottenute con i due modelli stimati sui dati disponibili ad aprile 2004, prolungate fino alla data dell'ultimo monitoraggio disponibile a ottobre 2004. Per garantire la comparabilità delle previsioni, tale confronto è limitato agli interventi presenti in banca dati sia ad aprile che ad ottobre<sup>94</sup>.

In definitiva si tratta di 6.342 interventi, per un costo complessivo pari a 38.900 Meuro ad aprile e 40.700 Meuro ad ottobre.

**FIGURA V.4 CONFRONTO PREVISIONI FINO A DATI OTTOBRE 2004 PRECEDENTE VERSIONE DEL MODELLO E NUOVO SISTEMA DI PREVISIONE (dati aprile 2004) 6.342 interventi pari a 38.900 Meuro (apr. 2004), 40.700 Meuro (ott. 2004)**



Come si vede dal grafico (Figura V.4), il nuovo sistema fornisce previsioni più vicine ai dati effettivi rispetto alla precedente versione del modello sia per i dati

<sup>94</sup> Fra un monitoraggio e l'altro gli interventi possono essere annullati per una serie di motivazioni.

pregressi fino al 2003 che, soprattutto, per il 2004 che, in questo caso, è una previsione pura (ad aprile 2004 i dati effettivi più recenti sono riferiti al massimo al 31.12.2003).

Entrambi i modelli sovrastimano il 2004, ma per il nuovo sistema ciò avviene in misura minore, confermando il miglioramento rispetto alla versione precedente.

### **Bibliografia**

- Collett, D. (1994), "Modelling survival data in medical research", Chapman and Hall, London.  
Cox, D.R. (1972), "Regression Models and Life Tables (with discussion)", *Journal of the Royal Statistical Society (B)* 34: 187 – 220.  
MEF – DPS - SPSTI (2003), "Circolare sulle Procedure di Monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro", [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/2003/112337\\_letteracircolaremonitoraggioapq.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/2003/112337_letteracircolaremonitoraggioapq.pdf)  
Two Crows Corporation (1999) "Introduction to Data Mining and Knowledge Discovery", 3rd Edition, <http://www.twocrows.com/intro-dm.pdf>

## *V.2 L'efficacia degli investimenti pubblici a livello provinciale: un approccio d'equilibrio economico spaziale*

### *V.2.1 Introduzione*

Scopo del presente lavoro è la misurazione dell'efficacia degli investimenti pubblici infrastrutturali. A tal fine sviluppiamo un semplice modello di equilibrio economico che tiene conto dei benefici dovuti allo stock di infrastrutture percepiti da famiglie e imprese situate su unità territoriali distinte. L'analisi si rifà ai lavori di Rosen (1979) e Roback (1982) finalizzati alla stima di modelli edonici, nei quali si cerca di attribuire un prezzo monetario a delle variabili prive di un esplicito prezzo di mercato, quali le amenità locali legate al clima e le caratteristiche personali dei lavoratori (formazione, esperienza, sesso, stato civile).

L'idea alla base di questo approccio è che il valore monetario di queste amenità e caratteristiche personali sia in qualche misura riflesso, o capitalizzato, nei prezzi locali dei fattori produttivi (salari, valore dei terreni, costo del capitale)<sup>95</sup>. Non si spiegherebbe altrimenti il perché, ad esempio, gli affitti in una grande città sono mediamente maggiori che nei piccoli centri urbani.

Le stime monetarie di queste amenità e caratteristiche sono state utilizzate per calcolare gli indici di qualità della vita e per spiegare le differenze salariali osservabili sul territorio. L'approccio di Rosen e Roback è stato inoltre ripreso, tra gli altri, da Gyourko e Tracy (1989; 1991), Haughwout (2002) e Rudd (2001) che lo hanno applicato alla valutazione di alcune variabili legate al territorio, quali i servizi locali (sicurezza, sanità, educazione), la struttura impositiva locale (imposte dirette e indirette) e gli investimenti pubblici infrastrutturali sviluppando il c.d. "approccio di equilibrio economico spaziale" (Gyourko, Kahn, Tracy, 1997). Questi studi costituiscono il punto di partenza per la nostra analisi che intende applicare ed estendere la metodologia sin qui sviluppata per misurare l'efficacia delle infrastrutture pubbliche dislocate sulle province italiane.

Rispetto agli approcci più tradizionali quali la *cost-benefit analysis* e gli approcci basati sulla stima delle funzioni di produzione/costi dell'impresa rappresentativa, i

---

<sup>95</sup> Vi sono delle situazioni nelle quali la capitalizzazione delle amenità e degli altri tratti specifici locali nei prezzi locali dei fattori produttivi potrebbe risultare inficiata dalla presenza di gruppi organizzati, presenti nella popolazione, in grado di appropriarsi dei benefici locali senza dover subire alcuna variazione compensativa. Sull'argomento si veda anche Cheshire e Duranton (2005) e la discussione, contenuta nella sezione che segue, dedicata alle 'estensioni del modello di base'.

dati necessari per la stima di un modello di equilibrio spaziale sono "agevolmente" reperibili e ridotti ad un insieme di variabili statistiche minimo. Inoltre, trattandosi di un modello di equilibrio economico si tiene conto contestualmente delle interazioni tra famiglie e imprese e degli effetti che le variabili spaziali (amenità e altre caratteristiche locali) sono in grado di esercitare sull'intera collettività<sup>96</sup>.

Il presente lavoro cerca, per quanto possibile, di introdurre delle innovazioni rispetto al modello di base sin qui utilizzato negli studi sopraccitati. Tali estensioni al modello di base rispecchiano i recenti sviluppi in materia di "nuova geografia economica", quali la struttura produttiva e di contrattazione salariale monopolistica, la presenza di effetti di agglomerazione e l'importanza del sistema creditizio locale<sup>97</sup>.

Il resto del lavoro si sviluppa in cinque sezioni. La seconda sezione descrive il modello standard utilizzato nell'approccio di equilibrio spaziale e le sue estensioni suggerite dai recenti sviluppi teorici in materia di sviluppo regionale. La stima del modello viene discussa nella sezione terza, dove si tiene brevemente conto dell'importanza dei metodi statistici spaziali al fine di sfruttare al meglio le informazioni territoriali disponibili. La descrizione delle fonti informative per la costruzione dei dati da utilizzare per la stima sono oggetto della quarta sezione. La sezione cinque conclude e individua gli ulteriori sviluppi del presente lavoro.

## V.2.2 Sviluppo del modello

### Il modello di base

L'economia consiste di  $i$  province popolate da  $j$  famiglie e imprese rappresentative. Salvo indicazione contraria tutte le variabili che seguono fanno riferimento alla singola provincia e alla singola famiglia/impresa rappresentativa.

Il problema di ottimizzazione della famiglia tipo  $j$ -esima nella provincia  $i$ -esima consiste nella massimizzazione della funzione di utilità soggetta al vincolo di bilancio:

$$\begin{aligned} \max &= U(x, l^c; s) \\ \text{s.t.} & w + I = x + l^c r \end{aligned} \tag{1}$$

<sup>96</sup> Per una rassegna critica degli approcci basati sulla stima dei costi di produzione e un confronto con l'approccio di equilibrio spaziale si vedano Haughwout (2001) e Cova (2004).

<sup>97</sup> Ottaviano e Thisse (2003) evidenziano, tra gli altri, l'importanza dei fattori di agglomerazione nella nuova geografia economica.

Nella (1)  $x$  è la quantità del bene di consumo,  $l^c$  è la quantità di territorio "consumato" a scopo residenziale,  $s$  è un vettore di "fattori locali o spaziali",  $w$  è il reddito provinciale,  $r$  è l'affitto/prezzo del terreno a livello provinciale e  $I$  denota tutti i redditi non da lavoro.

Il vettore  $s$  è un "contenitore" che tiene conto di fattori specifici spaziali diversi quali le amenità locali (clima, ambiente), il sistema di contrattazione salariale, la struttura impositiva a livello locale (imposte dirette e indirette), i servizi pubblici locali offerti (scuola, sanità, trasporti, ecc.), lo stock infrastrutturale provinciale (distinto per categorie) e il sistema creditizio e finanziario a livello provinciale. Quest'ultimo viene inserito per evidenziare l'influenza del mercato creditizio e finanziario locale sulle scelte delle famiglie e, soprattutto, delle imprese dislocate sul territorio. Tali influenze non vengono modellate esplicitamente, ma come riconosciuto da numerosi studi, tra cui Garmaise e Moskowitz (2004), sono fondamentali per comprendere le differenze nei prezzi dei fattori produttivi a livello territoriale.

In equilibrio la spesa minima ottima sostenuta a livello di singola famiglia provinciale deve essere tale che nessuna famiglia abbia incentivi a muoversi sul territorio:

$$V(w, r; s) = k \quad (2)$$

dove  $k$  è il livello medio di utilità ("spesa media") che garantisce tale equilibrio.

Il bene di consumo finale  $X$  viene prodotto da una miriade di imprese che operano in concorrenza (non necessariamente perfetta) su scala nazionale. La funzione di produzione, con rendimenti di scala costanti, dell'impresa rappresentativa provinciale è rappresentata da:

$$X = f(l^x, N^x; s)$$

dove  $P^x$  sta per la quantità di territorio utilizzato ai fini produttivi, mentre  $N^x$  è l'ammontare totale del fattore lavoro utilizzato. In equilibrio, in ciascuna provincia, le imprese ottimizzano la produzione. Pertanto i costi marginali sono uguali ai prezzi<sup>98</sup>:

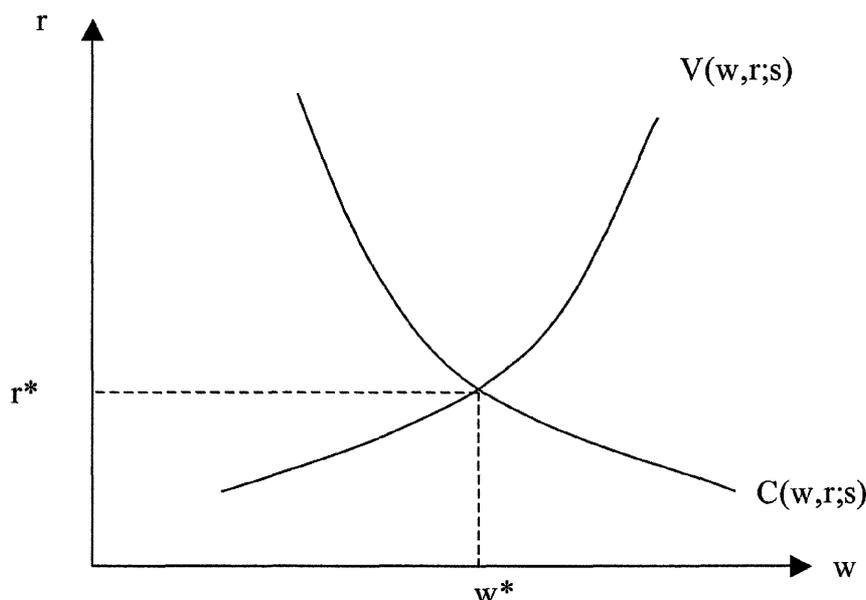
$$C(w, r; s) = 1 \quad (3)$$

Nella (3) il prezzo nazionale del bene di consumo finale  $X$  viene utilizzato come numerario. Combinando le due equazioni di ottimo (2) e (3), è possibile risolvere per i valori di equilibrio dei redditi da lavoro e delle rendite terriere in ciascuna provincia:

$$\{w^*, r^*\} \quad (4)$$

Tali valori di equilibrio sono funzioni di  $s$  dato un determinato livello  $k$ . Ricorrendo a una rappresentazione grafica delle due equazioni di ottimo, (2) e (3), per i consumatori e per le imprese otteniamo:

**FIGURA V.5 L'EQUILIBRIO SUI MERCATI LOCALI DEI FATTORI PRODUTTIVI**



L'equazione (2) è crescente in quanto salari maggiori (minori) sono "compensati" da prezzi dei terreni/abitazioni maggiori (minori) a parità del livello di utilità e delle

<sup>98</sup> Potremmo altrimenti esprimere la condizione di ottimo dell'impresa con una funzione di isoprofitto del seguente tipo:  $\Pi = g(w, r; s)$  dove  $\Pi$  è il profitto medio che garantisce l'equilibrio nello spazio.

altre variabili locali contenute nel vettore  $s$ <sup>99</sup>. Maggiore risulta essere la sostituibilità tra beni di consumo e terreni/abitazioni, maggiore risulterà essere la curvatura della funzione di utilità indiretta. L'impresa locale ottimizza la propria produzione lungo una funzione di iso-costi decrescente (equazione (3)): l'aumento del costo di un fattore deve necessariamente essere compensato dalla riduzione del costo dell'altro fattore a parità di profitti e a livelli invariati delle variabili locali  $s$ . Minore è la sostituibilità tra fattori di produzione, minore è la curvatura della funzione di isocosto.

Lo scopo della nostra analisi è quello di individuare e misurare gli effetti sui redditi e sui valori immobiliari locali dei "fattori locali o spaziali" contenuti in  $s$ . Differenziando totalmente rispetto a  $s$  il sistema di equazioni (2) e (3) è possibile calcolare gli effetti delle amenità e delle altre variabili contenute in  $s$  sui prezzi dei fattori di produzione:

$$\frac{dw}{ds}, \frac{dr}{ds}$$

Nel caso specifico, dalla differenziazione totale otteniamo:

$$V_w \frac{dw}{ds} + V_r \frac{dr}{ds} + V_s = 0$$

$$C_w \frac{dw}{ds} + C_r \frac{dr}{ds} + C_s = 0$$

Possiamo combinare e risolvere per  $\frac{dw}{ds}, \frac{dr}{ds}$  ottenendo:

$$\frac{dw}{ds} = \frac{1}{\Delta} [-V_s C_r + C_s V_r] \quad (5)$$

$$\frac{dr}{ds} = \frac{1}{\Delta} [-V_w C_s + V_s C_w] \quad (6)$$

<sup>99</sup> La pendenza positiva della funzione di utilità indiretta può essere altresì ricondotta al fatto che l'utilità delle famiglie è una funzione crescente del consumo di beni e terreni.

$\Delta \equiv [V_w C_r - V_r C_w]$ . Qualora  $s$  sia un "bene" per la collettività (i.e.  $V_s > 0$  e  $C_s \geq 0$ ), quale a titolo di esempio una rete di trasporti, avremo  $dw/ds > 0$  e  $dr/ds > 0$ . Graficamente (Figura V.6) possiamo rappresentare tale variazione compensativa nel seguente modo: un miglioramento della rete di trasporti (un aumento in alcune aree di  $s$  a  $s'$ ) favorirà, *ceteris paribus*, un insediamento delle famiglie verso le aree dotate di una rete di trasporti più sviluppata. La funzione di utilità indiretta si sposterà pertanto verso "nord-ovest" con conseguente aumento dei valori immobiliari e riduzione dei salari di equilibrio<sup>100</sup>.

Entrambe queste variazioni sono compensative, risultanti dal comportamento ottimo delle famiglie dislocate sul territorio nazionale a seguito dalla migliorata infrastrutturazione locale del sistema di trasporti a parità delle altre condizioni.

Le imprese, a loro volta, si comporteranno di conseguenza: la possibilità di contare su un sistema di trasporti che favorisce l'accesso ai mercati di sbocco e a un *pool* di lavoratori più ampio determinerà nel tempo uno slittamento verso "nord-est" della curva di iso-costi dell'impresa rappresentativa locale.

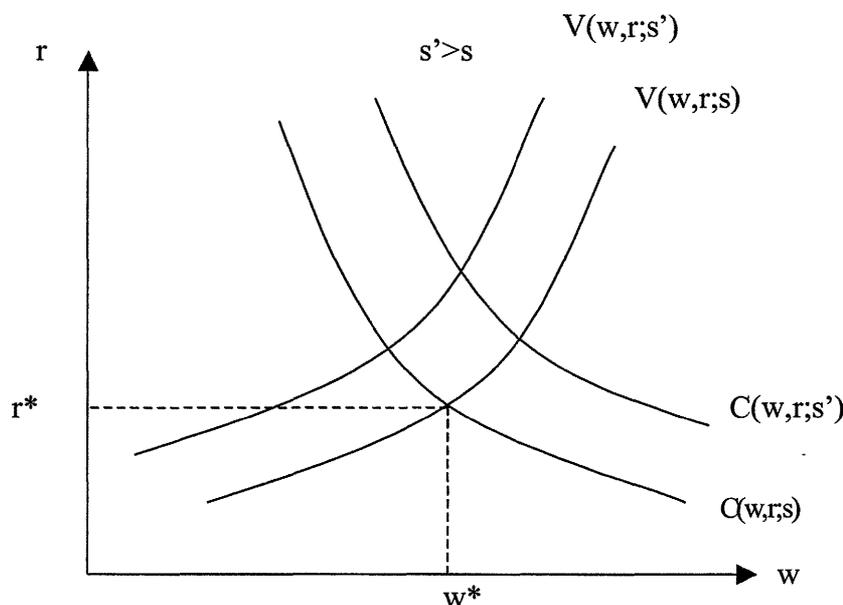
Qualora non fosse intervenuta alcuna variazione dal lato consumo, il comportamento ottimo delle imprese determinerebbe un aumento compensativo dei salari e dei valori immobiliari di equilibrio. L'effetto completo degli spostamenti delle curve di utilità indiretta e di iso-profitto porterà a un aumento dei valori immobiliari e a una variazione indeterminata dei salari reali. Solamente qualora i principali beneficiari delle nuove infrastrutture risultino essere le famiglie l'equilibrio dei salari si sposterà verso il basso.

Possiamo ripetere l'analisi qualitativa per le variazioni compensative innescate da variazioni nelle altre variabili specifiche a livello locale contenute in  $s$ . Ovviamente l'analisi grafica non consente di discriminare tra variazioni contestuali di più variabili locali che potrebbero avere effetti contrastanti e/o rinforzanti sui prezzi locali dei fattori produttivi. Per riuscire a ricondurre gli effetti netti - o in forma ridotta - sui prezzi dei fattori produttivi locali,  $w$  e  $r$ , dovuti alle variazioni contestuali di più variabili locali alle variazioni nei prezzi degli stessi innescate dalle singole variabili locali - le c.d. variazioni compensative pure - sarà necessario stimare il modello<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> L'aumento dei valori immobiliari determinato dal comportamento ottimo delle famiglie è riconducibile a un effetto di agglomerazione.

<sup>101</sup> Resta chiaramente il problema, fondamentale, di non dire nulla sulle relazioni causali temporali che possono intercorrere tra le variabili locali.

FIGURA V.6 VARIAZIONI COMPENSATIVE DEI PREZZI DEI FATTORI LOCALI



Possiamo infine combinare le due equazioni precedenti e risolvere esplicitamente per i benefici di  $s$  ("prezzi impliciti") percepiti da famiglie ( $p_s^*$ ) e imprese ( $C_s$ ) in funzione degli effetti di  $s$  sui prezzi dei fattori produttivi<sup>102</sup>:

$$p_s^* \equiv \frac{V_s}{V_w} = l^c \frac{dr}{ds} - \frac{dw}{ds} \quad (7)$$

$$C_s = - \left( \frac{N}{X} \frac{dw}{ds} + \frac{l^p}{X} \frac{dr}{ds} \right) \quad (8)$$

Il prezzo  $p_s^*$  misura implicitamente il beneficio - se  $p_s^* > 0$  - monetario "percepito" da una famiglia tipo grazie a una variazione compensativa di un qualche tratto locale contenuto in  $s$ <sup>103</sup>. Il minor costo monetario sostenuto dall'impresa locale, pari a  $C_s < 0$ , quantifica la produttività aggiuntiva dovuta a un incremento del bene locale  $s$ .

<sup>102</sup> Seguendo la Roback (1982) solviamo simultaneamente le equazioni precedenti utilizzando l'identità di Roy.

<sup>103</sup> Il prezzo  $p_s^* > 0$  misura la disponibilità a pagare da parte di un individuo per beneficiare di un'unità aggiuntiva di un bene, quale un sistema di trasporti, che non ha un prezzo esplicito di mercato. Va da sé che la maggiore tassazione necessaria a finanziare una infrastruttura pubblica costituisce parte del prezzo  $p_s^*$ . Pertanto una stima corretta del modello deve tenere conto del sistema impositivo locale, qualora intimamente collegato alla dotazione locale di infrastrutture. La relazione tra spesa pubblica locale e vincolo di bilancio delle amministrazioni locali verrà ripresa nel prossimo paragrafo.

In questo caso l'effetto sui costi di produzione dipende tanto dagli effetti dovuti a una variazione compensativa del reddito da lavoro,  $dw/ds$ , quanto dagli effetti in termini di valorizzazione del territorio,  $dr/ds$ , in grado di contribuire direttamente allo sviluppo dell'economia locale.

### **Estensioni del modello di base**

Al fine di evidenziare alcuni dei fattori aggiuntivi in grado di influenzare e spiegare le differenze nei prezzi dei fattori a livello locale è possibile estendere il modello di base presentato al paragrafo precedente. Gli sviluppi recenti in materia di economia regionale focalizzano la propria attenzione su forme di mercato che si discostano dal paradigma della concorrenza perfetta tanto dal lato del mercato dei beni quanto da quello del mercato del lavoro.

Numerosi studi hanno messo in rilievo come una struttura di mercato di concorrenza monopolistica sia più adeguata a descrivere la competizione tra unità territoriali appartenenti a paesi sviluppati, quali le regioni appartenenti all'area dell'euro, specializzate nella produzione di beni e servizi differenziati realizzati da imprese che si trovano spesso a dover fronteggiare un sistema di contrattazione salariale centralizzato o decentralizzato, a livello territoriale e/o settoriale.

Quest'ultima osservazione richiede un'ulteriore estensione del modello di base per tenere conto della possibilità che il salario reale rifletta anche la forza contrattuale delle rappresentanze sindacali. Infine, un altro aspetto fondamentale sul quale ci si è a lungo dibattuti in materia di sviluppo regionale riguarda le forze di agglomerazione, in grado di influenzare le dinamiche dei tassi di crescita della produttività a livello locale.

L'importanza di queste estensioni al modello va inoltre enfatizzata anche per un motivo più sottile, intimamente legato all'attendibilità delle stime ottenibili con un modello di equilibrio spaziale. In Paesi, quale il nostro, nei quali la contrattazione collettiva dei salari è molto forte, la capitalizzazione delle amenità e degli altri tratti specifici locali potrebbe risultare fortemente inficiata: in presenza di una *lobby* sindacale, in grado di garantire un salario ai propri iscritti, indipendentemente dalla localizzazione geografica del lavoratore, verrebbe meno quella variazione compensativa dei prezzi dei fattori che si determinerebbe in regime di libera contrattazione salariale.

Il beneficio legato alle amenità locali verrebbe pertanto percepito solo da una parte della popolazione, mentre il suo costo verrebbe sostenuto dalla collettività locale o nazionale (ad esempio attraverso un inasprimento della pressione fiscale). Risulta pertanto fondamentale tenere conto della forza sindacale – e di qualsiasi altra forza monopolistica – per riuscire a tenere conto del fatto che gruppi diversi nella popolazione siano in grado di appropriarsi dei benefici locali senza dover subire alcuna variazione compensativa<sup>104</sup>.

È possibile modificare il modello di equilibrio spaziale per tenere conto delle estensioni appena accennate. Una struttura di contrattazione salariale centralizzata (a livello settoriale e/o territoriale) può essere rappresentata modificando appropriatamente la condizione di ottimo dei consumatori:

$$V(w^u, r; s, v) = k \quad (2')$$

Nella (2') i salari tengono conto del fatto che il salario reale ottenuto a seguito di una contrattazione collettiva si discosti dal salario che si determinerebbe in assenza di tale contrattazione nel seguente modo:

$$w^u = (1 + \mu^u)w \quad (10)$$

La variabile  $\mu^u$  è un *mark-up* sul salario ottenuto in regime di contrattazione collettiva rispetto al salario ottenibile in regime di contrattazione individuale. Similmente la condizione di ottimo dell'impresa può essere modificata per tenere conto di una struttura produttiva di concorrenza monopolistica:

$$C(w, r; s, v)(1 + \mu^p) = 1 \quad (3')$$

Il prezzo fissato dai produttori si discosta da quello di concorrenza perfetta nella misura in cui sia possibile applicare un *mark-up* sui costi unitari di produzione pari a  $\mu^p$ . Infine, per tenere conto di possibili effetti di agglomerazione, quali ad esempio la possibilità di beneficiare di servizi o infrastrutture disponibili in aree contigue, sia la (2') che la (3') contengono un vettore “vicinanza”  $v$  che raccoglie le variabili

<sup>104</sup> Questa osservazione si rifà alla letteratura che individua nel c.d. *rent sharing motive* la ragione dell'esistenza di *lobbies* (nel nostro caso i sindacati) nella popolazione. Si veda ad esempio MaCurdy e Pencavel (1986).

locali in grado di influenzare le decisioni degli agenti (consumatori-lavoratori, imprese) residenti in aree territoriali (province) attigue<sup>105</sup>.

Per quanto agevole estendere il modello al fine di renderlo il più compatibile possibile con gli sviluppi teorici in materia di economia regionale e geografia economica, risulterà più onerosa la fase di raccolta dei dati, da utilizzare quali *proxy* delle variabili aggiunte con ogni successiva estensione, e di stima. Ad esempio, l'estensione del modello per tenere conto degli effetti di agglomerazione è strettamente collegata all'esigenza di applicare dei metodi di econometria spaziale, come vedremo meglio in seguito.

Inoltre, è evidente che un'analisi accurata dovrebbe tenere conto della collocazione spaziale delle famiglie nell'ambito di una stessa unità territoriale, in quanto la fruibilità dei servizi locali e/o delle infrastrutture pubbliche è spesso inversamente correlata alla distanza dal centroide dell'unità territoriale di appartenenza.

### V.2.3 Stima del Modello

#### Stima semplice

La stima del modello avviene in due fasi<sup>106</sup>. Nella prima fase calcoliamo gli effetti spazio-tempo, legati alle province di residenza degli individui nel corso del tempo, sui prezzi dei fattori produttivi. A tal fine stimiamo separatamente le equazioni riportate di seguito:

$$\ln HV_{i,j,t} = \sum_{k=1}^K \alpha_{1k} HQ_{i,j,k,t} + \alpha_{2j,t} P_j T_t + \varepsilon_{i,j,t} \quad (9)$$

<sup>105</sup> Henderson (1986) evidenzia che le imprese appartenenti a una determinata industria o settore beneficiano di "economie da agglomerazione" dovute principalmente alla concentrazione geografica dell'occupazione e della produzione in aree "contigue". Inoltre, sempre stando ai risultati prodotti dallo studio di Henderson, sarebbe più corretto tenere conto di curve di iso-profitto settoriali. In tal caso il salario locale verrebbe determinato dall'intersezione della funzione di profitto del settore "marginale" con la funzione di utilità indiretta della famiglia rappresentativa.

<sup>106</sup> Gyourko et al. (1989; 1991; 1997) dimostrano che la stima in una sola fase con il metodo dei minimi quadrati produce degli errori standard (dei coefficienti) affetti da un *bias* negativo: questo problema incide soprattutto sulle stime relative alle variabili, quali i tratti specifici locali, con varianza intra-gruppo nulla. In alternativa alla stima in due fasi gli autori formulano un modello a effetti *random* con un residuo che contiene due componenti: una individuale e una specifica alla singola provincia. La componente specifica alla provincia è comune a tutti gli individui appartenenti a una stessa provincia ("componente di gruppo") e non correlata con le altre componenti di gruppo. Intuitivamente tali componenti di gruppo potrebbero derivare da (i) attributi provinciali, che non sono stati inclusi nell'analisi, ma sono in grado di influenzare autonomamente i prezzi locali dei fattori, (ii) shock di domanda e/o di offerta che colpiscono i mercati locali del lavoro e immobiliare, ma che non vengono "catturati" dalle altre variabili considerate nell'analisi. Gyourko et al. raffrontano i risultati ottenuti con i metodi di stima alternativi.

$$\ln W_{i,j,t} = \sum_{l=1}^L \beta_l HC_{i,j,l,t} + \alpha_{2,j,t} P_j T_t + \varepsilon_{i,j,t} \quad (10)$$

dove  $i, j, k, l, t$  indicizzano rispettivamente le famiglie  $i$ , le province di residenza  $j$ , le variabili prese in considerazione per l'equazione degli immobili  $k$ , dei salari  $l$  e il periodo di tempo  $t$ .  $HV$  indica il valore di un'abitazione,  $W$  il salario del capo famiglia<sup>107</sup>.  $HQ$  e  $HC$  sono vettori contenenti variabili che incidono sulla qualità di un'abitazione e del capitale umano.  $SO$  tiene conto del settore,  $s$ , di appartenenza e del tipo di occupazione svolta<sup>108</sup>.  $P_j$  e  $T_t$  sono variabili *dummy* per la provincia e per il periodo di tempo considerato. La loro interazione permette la stima degli effetti sui prezzi locali dei fattori legati alla singola provincia in un determinato periodo (effetti provincia-anno).  $\varepsilon$  e  $\mu$  sono "rumori bianchi" residui. In maniera più compatta possiamo anche riscrivere<sup>109</sup>:

$$HV = \alpha_0 + HQ\alpha_1 + Z\alpha_2 + \varepsilon \quad (11)$$

$$W = \beta_0 + HC\beta_1 + Z\alpha_2 + SO\beta_3 + \mu \quad (12)$$

dove  $HV$  ( $W$ ) ha dimensioni  $(I * J * T)$ ,  $HQ$  e  $HC$  hanno dimensioni rispettivamente pari a  $(I * J * T) * K$  e  $(I * J * T) * L$ .  $SO$  e  $Z$  sono matrici a blocchi di dimensioni  $(I * J * T) * (S * T)$  la prima e  $(I * J * T) * (J * T)$  la seconda.  $\alpha_1$  ( $\beta_1$ ) e  $\alpha_2$  ( $\beta_2$ ) hanno dimensioni rispettivamente pari a  $(K * I)$  e  $(J * T) * I$ , mentre  $\beta_3$  è un vettore di coefficienti  $(S * T)$ . I vettori dei residui  $\varepsilon$  e  $\mu$  hanno entrambi dimensioni  $(I * J * T) * 1$ . Nella seconda fase di stima cerchiamo di cogliere in che misura la variazione negli effetti spazio-tempo dipenda dalla variabilità spazio-temporale di una serie di

<sup>107</sup> In alternativa al valore dell'abitazione, utilizzato da Haughwout (2002) quale variabile dipendente, si potrebbe seguire la Roback (1982) e/o Gyourko e Tracy (1991) che considerano rispettivamente il costo per metro quadro e la spesa annuale sull'abitazione (ottenuta convertendo il valore dell'abitazione con un appropriato tasso di sconto). Ovviamente a seconda della variabile dipendente scelta (valore immobiliare, prezzo al metro quadro, spesa annuale sull'abitazione) varierà il significato dei coefficienti stimati.

<sup>108</sup> Pertanto anche se il modello assume che la famiglia e il lavoratore tipo siano omogenei ("rappresentativi"), in fase di stima è opportuno considerare un set di variabili specifiche al singolo individuo relative al capitale umano, al settore di appartenenza e al tipo di lavoro svolto per tenere conto dell'eterogeneità della produttività del lavoro presente nei dati e dell'eterogeneità dei lavori svolti dai singoli soggetti; eterogeneità che potrebbero influenzare la posizione delle due curve nello spazio  $w-r$  in figura 1.

<sup>109</sup> Indichiamo con  $\hat{a}$  ( $\tilde{a}$ ) la stima del coefficiente  $a$  nella prima (seconda) fase di stima.

variabili specifiche legate al territorio, tra cui rientra la dotazione infrastrutturale a livello locale. A tal fine stimiamo il seguente sistema di equazioni<sup>110</sup>:

$$\hat{\alpha}_{2,j,t} = \alpha_3 A_j + \alpha_4 TS_{j,t} + \alpha_5 BF_{j,t} + \alpha_6 IP_{j,t} + \alpha_7 \hat{\beta}_{2,j,t} + v_{j,t} \quad (13)$$

$$\hat{\beta}_{2,j,t} = \beta_4 A_j + \beta_5 TS_{j,t} + \beta_6 BF_{j,t} + \beta_7 IP_{j,t} + \beta_8 \hat{\beta}_{2,j,t} + \eta_{j,t} \quad (14)$$

I regressori, descritti accuratamente nella prossima sezione, misurano i tratti locali specifici a una certa provincia ( $A_j$ ), le aliquote in vigore e alcuni dei servizi disponibili in una certa area ( $TS_{j,t}$ ), le variabili che descrivono il sistema di banche e finanza locale ( $BF_{j,t}$ ) e lo stock di infrastrutture pubbliche presenti nelle diverse province ( $IP_{j,t}$ )<sup>111</sup>.

Le stime di  $\tilde{\alpha}_6, \tilde{\beta}_7$  (misurano rispettivamente  $dw/ds|_{s=IP}, dr/ds|_{s=IP}$ ) vengono infine utilizzate per calcolare i benefici marginali,  $p^*_s$  e  $C_s$  (equazioni (8) e (9)), derivanti alle famiglie e alle imprese da aumenti dello stock di infrastrutture locali.  $\tilde{\alpha}_6$  e  $\tilde{\beta}_7$  quantificano la variazione dei salari e dei valori immobiliari "netti" - che già scontano la qualità del lavoratore e degli immobili - direttamente "spiegata" dallo stock di infrastrutture pubbliche<sup>112</sup>.

Una volta stimati i coefficienti  $\tilde{\alpha}, \tilde{\beta}$  le equazioni (13) e (14) possono essere utilizzate per calcolare i valori teorici attesi dello stock di infrastrutture pubbliche a livello provinciale,  $IP^*_{j,t}$ :

$$IP^*_{j,t} = \frac{\hat{\alpha}_{2,j,t} - (\tilde{\alpha}_3 + \tilde{\alpha}_7 \tilde{\beta}_4) A_j - (\tilde{\alpha}_4 + \tilde{\alpha}_7 \tilde{\beta}_5) TS_{j,t} - (\tilde{\alpha}_5 + \tilde{\alpha}_7 \tilde{\beta}_6) BF_{j,t} - \hat{\alpha}_{2,j,t} \tilde{\alpha}_7 \tilde{\beta}_8}{\tilde{\alpha}_6 + \tilde{\alpha}_7 \tilde{\beta}_7} \quad (15)$$

<sup>110</sup> Gyourko et al. (1989; 1991; 1997) suggeriscono l'utilizzo dei minimi quadrati generalizzati.

<sup>111</sup> Qualora i dati sulle infrastrutture locali siano distinti per categoria (opere stradali, aeroportuali, ferroviarie, marittime, idrauliche, elettriche, edilizia pubblica, ecc.) sarà possibile stimare tanti coefficienti ( $\alpha_6, \alpha_7, \dots, \alpha_{K+6}$ ) quante sono le categorie infrastrutturali ( $IP_6, IP_7, \dots, IP_{K+6}$ ).

<sup>112</sup> Potremmo inoltre utilizzare le stime dei coefficienti per calcolare dalle equazioni (11) e (12) i valori immobiliari e i salari attesi,  $\hat{w}$  e  $\hat{r}$ . La regressione dei prezzi effettivi sui valori attesi ci consentirebbe di identificare la variazione dei prezzi indotta dalle componenti qualitative e da quelle strettamente legate alla provincia di appartenenza.

I valori teorici attesi così ottenuti possono poi essere raffrontati con i valori effettivamente rilevati per ciascuna provincia al fine di evidenziare situazioni di carenza o di eccessiva dotazione infrastrutturale rispetto alle esigenze individuate dal modello. Confronti simili, tra valori effettivi e teorici, sono stati condotti utilizzando approcci incentrati sulla stima delle funzioni di costo e di produzione da Berndt e Hansson (1992) per la Svezia e da Moreno et al. (1997) per la Spagna.

Possiamo inoltre calcolare un indice globale dell'efficacia delle infrastrutture locali per provincia nel seguente modo:

$$EIP_j = (p^*_{IP} + C_{IP}) * IP_j \quad (16)$$

dove  $IP_j$  è un valore medio dello stock reale di infrastrutture nella provincia  $j$ -esima<sup>113</sup>. L'indice  $EIP_j$  può essere calcolato per tutte le province al fine di effettuare un confronto interprovinciale circa l'efficacia dello stock totale di infrastrutture a livello locale<sup>114</sup>. L'indice  $EIP_j$  tiene conto degli effetti delle infrastrutture sulla collettività (famiglie e imprese) presente nelle unità territoriali di riferimento (province), a differenza degli indici calcolati con gli approcci alternativi che focalizzano l'attenzione sulle imprese (stima delle funzioni di produzione e/o dei costi) o sulle famiglie (indici della qualità della vita).

#### **Stima tenendo conto dei vincoli spaziali**

Se consideriamo le relazioni spaziali tra le province, la prima fase di stima deve essere modificata in tal senso per tenere conto dei vincoli spaziali:

$$HV = HQ\alpha_1 + (Z + V)\alpha_2 + \varepsilon \quad (17)$$

$$W = HC\beta_1 + (Z + V)\beta_2 + SO\beta_3 + \mu \quad (18)$$

dove la matrice  $(I*J*T)*(J*T)$  di contiguità  $V$  è composta di elementi 0 e 1 ( $I$ =contiguità).

<sup>113</sup> Nell'equazione (16) sommiamo semplicemente i benefici marginali percepiti da famiglie e imprese, senza attribuire un peso specifico maggiore ai benefici percepiti dagli uni o dagli altri.

<sup>114</sup> Compatibilmente con la disponibilità dei dati, l'indice  $EIP_j$  potrebbe inoltre essere calcolato anche per le singole categorie infrastrutturali ( $k=1, \dots, K$ ), al fine di effettuare dei confronti interprovinciali più dettagliati.

#### V.2.4 Dati necessari per l'analisi empirica

Per quanto riguarda la prima fase di stima (equazioni (9) e (10)) le basi dati di riferimento sono due:

1. l'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia (BI)<sup>115</sup>.
2. l'Osservatorio del Mercato Immobiliare presso l'Agenzia del Territorio (AT).

Nello specifico, per la stima dell'equazione (9) le fonti impiegate sono la rilevazione sui valori immobiliari dell'Agenzia del Territorio e la rilevazione sui bilanci delle famiglie della BI. I valori degli immobili, disponibili ad un livello territoriale molto fine (di quartiere), vengono associati ai dati sulla qualità degli immobili, di fonte BI, attraverso l'informazione sull'ubicazione (zona periferica, centrale, altro nel comune di ubicazione) degli stessi, disponibile nella stessa fonte. Qualità della zona di residenza, dell'abitazione, superficie, anno di costruzione dell'immobile, disponibilità di servizi (numero dei bagni e riscaldamento autonomo/centrale) e valutazione monetaria soggettiva dell'abitazione costituiscono il patrimonio informativo sulla qualità dell'immobile<sup>116</sup>. Dall'incrocio dei dati AT e BI sarà pertanto possibile associare i valori immobiliari ai singoli individui considerati nell'equazione (10).

Per la stima di quest'ultima utilizziamo la fonte BI, che fornisce informazioni sui redditi complessivi annui del capofamiglia (distinto in lavoratore dipendente, libero professionista, o imprenditore), e per quanto riguarda le variabili qualità del capitale umano e settore-occupazione: informazioni anagrafiche, sul livello di istruzione, sulla posizione nella professione e sul settore di attività<sup>117</sup>.

Nella seconda fase viene stimato il sistema di equazioni simultanee (13) e (14)<sup>118</sup>. Il vettore dei tratti specifici locali  $A$  (amenità) è composto dalle variabili relative all'inquinamento atmosferico e ai fattori climatici, per le quali si fa riferimento alla banca dati ISTAT Demos, che considera un sistema di indicatori sociali, economici e

<sup>115</sup> L'indagine sui bilanci delle famiglie italiane è disponibile sia in versione "annuale" che in versione "storica". La prima viene pubblicata a intervalli di due anni a partire dal 1989. La seconda contiene un sottoinsieme delle informazioni contenute nell'indagine "annuale", ma parte dal 1977. Entrambe le indagini sono aggiornate sino al 2002.

<sup>116</sup> I dati necessari per stimare l'equazione sul valore degli immobili sono peraltro anche presenti nell'indagine sui bilanci delle famiglie della BI. Si potrebbe, almeno inizialmente, utilizzare tali dati per la stima di entrambe le equazioni (redditi e valori/spese immobiliari).

<sup>117</sup> L'indagine campionaria della BI riguarda 8.011 famiglie, 22.148 individui, di cui 13.536 percettori di reddito. Si pone pertanto il problema di come stimare l'equazione dei redditi per i soggetti che percepiscono una pensione. Tale problema è strettamente connesso all'esigenza, citata nell'introduzione, di abbandonare l'assunzione di preferenze omogenee degli agenti rappresentativi.

<sup>118</sup> Si pone a questo punto un problema di endogeneità di alcune variabili rispetto alla dotazione locale di infrastrutture. Il rischio, includendo alcune delle variabili inerenti la qualità della vita, è quello di sottostimare gli effetti delle infrastrutture pubbliche. In sede di stima sarà necessario focalizzare la nostra attenzione anche su questo problema.

ambientali a partire dai livelli territoriali provincia e capoluogo di provincia. Il vettore *TS* (Tasse e Servizi) è invece composto dalle seguenti variabili: la struttura impositiva a livello territoriale, le restrizioni all'uso dei terreni (indici di edificabilità), il tasso di criminalità, la densità e il tasso di crescita della popolazione, la disponibilità e la qualità dei servizi sociali (sanità, educazione) e per il tempo libero (cultura).

Ad eccezione delle variabili relative all'imposizione fiscale e all'edificabilità dei terreni, desumibili dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali presso il Ministero dell'Interno, tutte le altre variabili sono reperibili dalla banca dati ISTAT Demos. Per il vettore *BF* relativo alla dotazione di servizi del credito locale si attinge alla Base informativa pubblica della Banca d'Italia che rende disponibili le informazioni sugli impieghi bancari distinti territorialmente e per durata.

Infine, il vettore *IP* relativo alla dotazione infrastrutturale provinciale verrà costruito a partire dai dati sugli stock di infrastrutture pubbliche, distinte per tipologia, a livello provinciale contenuti in Picci (2001) e dai dati sulla spesa per investimenti in opere pubbliche (banche dati ISTAT, Autorità di Vigilanza dei Lavori Pubblici e Accordi di Programma Quadro) rielaborati al fine di ottenere valori di stock con il metodo dell'inventario permanente<sup>119</sup>.

#### V.2.5 Conclusioni

Al fine di quantificare l'efficacia degli investimenti pubblici a livello provinciale sul benessere della collettività - imprese e famiglie - abbiamo presentato un modello di equilibrio economico spaziale che tiene conto delle relazioni socio-economiche esistenti tra più aree geografiche: relazioni a loro volta fortemente influenzate dagli investimenti pubblici che, per la loro natura, tendono a influenzare gli interscambi, e le dinamiche di sviluppo tra le diverse aree, con effetti che possono variare tra il breve e il lungo periodo. Le metodologie econometriche impiegate per stimare questo modello considerano pertanto i legami spaziali che caratterizzano il territorio.

---

<sup>119</sup> Picci (2001) costruisce gli stock di capitale pubblico provinciale a partire dai dati di spesa annuali risultanti da questionari ISTAT inerenti gli importi dei lavori eseguiti dagli enti preposti. Le banche dati AVLP e APQ sono quelle comunemente utilizzate per le attività di monitoraggio dell'UVER.

Il presente modello cerca, inoltre, di tenere conto dei recenti sviluppi in materia di nuova geografia economica, quali la struttura produttiva e di contrattazione salariale monopolistica, la presenza di effetti di agglomerazione e l'importanza del sistema creditizio locale. Uno sforzo teorico ulteriore che vorremmo affrontare - con ovvie ripercussioni sulle metodologie di stima - è quello di dotare il modello di una struttura dinamica ben definita, con l'obiettivo di arrivare ad un modello d'equilibrio spazio-temporale, in grado di sintetizzare le complesse relazioni che intercorrono tra le unità territoriali e i soggetti in esse operanti nel corso del tempo. Infine, mentre il modello attuale assume, arbitrariamente, che i prezzi locali dei fattori produttivi sono espressione delle preferenze omogenee della popolazione - le condizioni di ottimo valgono appunto per una famiglia/impresa rappresentativa - sappiamo che in realtà le preferenze, e di conseguenza le variazioni compensative capitalizzate nei prezzi locali dei fattori, sono eterogenee<sup>120</sup>.

## Bibliografia

- Anselin, L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.
- Banca D'Italia, "Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane", disponibile sul sito della Banca D'Italia all'indirizzo <http://www.bancaditalia.it/statistiche/storiche>
- Berndt, Ernst R. e Bengt Hansson (1992), "Measuring the Contribution of Public Infrastructure Capital in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, Volume 94, Supplement 1992, pp. 151-168.
- Blomquist, Glenn, Mark C. Berger, and John P. Hoehn (1989), "New Estimates of Quality of Life in Urban Areas", *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 1, (March), pp. 89-107.
- Conesa, Juan Carlos, e Dirk Krueger (2005), "On the Optimal Progressivity of the Income Tax Code," NBER WP 11004, (January).
- Cova, Pietro (2004), "Efficacia delle Infrastrutture Pubbliche: Teoria e Tecniche per l'Analisi", UVER, mimeo.
- Garmaise, Mark J., e Tobias J. Moskowitz (2004), "Bank Mergers and Crime: The Real and Social Effects of Credit Market Competition", NBER Working Paper No. 11006, (December).
- Gyourko, Joseph, and Joseph Tracy. (1989), "The Importance of Local Fiscal Conditions in Analyzing Local Labor Markets", *Journal of Political Economy*, Vol. 97, No. 5, (October), pp. 1208-1231.
- Gyourko, Joseph, and Joseph Tracy. (1991), "The Structure of Local Public Finance and the Quality of Life", *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 4, (August), pp. 774-806.
- Gyourko, Joseph, Matthew Kahn, and Joseph Tracy (1997), "Quality of Life and Environmental Comparisons", Chapter 5 in *The Handbook of Applied Urban Economics*, Edwin S. Mills and Paul Cheshire, Editors.
- Haughwout, Andrew (2001), "Infrastructure and Social Welfare in Metropolitan America," *FRBNY Economic Policy Review*, (December).
- Haughwout, Andrew (2002), "Public Infrastructure Investments, Productivity and Welfare in Fixed Geographic Areas", *Journal of Public Economics*, Vol. 83, (March), pp. 405-425.
- Henderson, Vernon J. (1986), "Efficiency of Resource Usage and City Size", *Journal of Urban Economics*, 19, (January): 47-70.
- ISTAT, Demos, Sistema di Indicatori Sociali per il Territorio, <http://demos.istat.it/demos/jsp/page.jsp>
- ISTAT, Opere Pubbliche 1980-2000.
- Krusell, P. and Smith, A. (1998): "Income and Wealth Heterogeneity in the Macroeconomy," *Journal of Political Economy*, 106, 867-896.
- LeSage, James P. (1998), *Spatial Econometrics*, Department of Economics, University of Toledo, available at <http://www.spatial-econometrics.com>
- Lucas, Robert E., and Esteban Rossi-Hansberg (2002), "On the Internal Structure of Cities", *Econometrica*, Vol. 70, No. 4, (July), pp. 1445-1476.

<sup>120</sup> Sarebbe interessante costruire un modello che consideri preferenze eterogenee, in funzione ad esempio del reddito medio percepito da una persona. Si vedano ad esempio i modelli elaborati da Krusell e Smith (1998) e Conesa e Krueger (2005).

- MaCurdy, T.E. e J.H. Pencavel (1986), "Testing Between Competing Models of Wage and Employment Determination in Unionized Markets," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 3, Part 2, (June).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia del Territorio, Osservatorio del Mercato Immobiliare, <http://www.agenziaterritorio.it/index.htm>
- Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, <http://finanzalocale.interno.it/>
- Moreno, R., M. Artis, E. Lòpez-Bazo, and J. Surinach (1997), "Evidence on the complex link between infrastructure and regional growth", *International Journal of Development Planning Literature*, 12(1&2), 81-108.
- Moreno, Rosina e Enrique Lòpez-Bazo (2003), "The Impact of Infrastructure on Regional Economic Growth: Some Results on its Spillover Effects", Working Paper, Grup d'Anàlisi Quantitativa Regional (AQR Research Group), Universitat de Barcelona, (June).
- Ottaviano, Gianmarco, e Jean-Francois Thisse (2003), "Agglomeration and Economic Geography", mimeo.
- Roback, J. (1982), "Wages, Rents, and the Quality of Life", *Journal of Political Economy*, Vol. 90, pp. 1257-1278.
- Rosen, J. (1979), "Wage-Based Indexes and the Quality of Life", in P. Mieszkowsky and M. Straszheim, eds., *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Rudd, Jeremy B. (2000), "Assessing the Productivity of Public Capital with a Locational Equilibrium Model", Board of Governors of the Federal Reserve System, Finance and Economics Discussion Series no. 2000-23.







