



Rete dei Nuclei di Valutazione e
Verifica degli Investimenti Pubblici

PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DELLA RETE NUVV 2008

1. Premessa

La formulazione di un piano di attività per il 2008 non è agevole; da un lato il pesante fardello del 2007 e dall'altro la crisi di governo apertasi a gennaio 2008, infatti, ripropongono e accentuano i fattori critici che hanno ridotto la nostra operatività nel corso del 2007.

Nella costruzione della Rete, inoltre, i fattori critici esterni, ed in particolare la ridotta attività per problemi amministrativi, hanno aggravato le difficoltà di ordine interno; l'apporto dei Nuclei alle attività di Rete, in special modo a quelle "spontanee", risulta ancora al disotto delle potenzialità

Ai fattori critici, d'altro canto, si contrappongono sia le esperienze di rete maturate nel corso di questi anni, nel complesso positive, sia segnali di consolidamento nei Nuclei e di loro ripresa sia nelle regioni sia anche nelle amministrazioni centrali, dove sembra essersi in gran parte concluso il riordino dei rispettivi Nuclei. La Rete si è dotata di organi funzionanti, di una sede, di personale, di risorse finanziarie (anche se gestite dall'Amministrazione di supporto in modo non consono alle esigenze) e di un efficiente mezzo di comunicazione e scambio come il sito web. La Rete ed i Nuclei hanno mostrato di essere in grado di rispondere alle richieste di servizi sia delle singole amministrazioni di appartenenza sia delle istanze centrali di governo (la ricerca valutativa sui Contratti di programma ed il progetto di monitoraggio dei PIT, le relazioni di accompagnamento degli APQ) e di fornire un contributo significativo all'avvio del nuovo ciclo di programmazione – monitoraggio - valutazione degli investimenti nell'ambito dei programmi previsti per la programmazione unitaria del periodo 2007-2013.

Partendo da tali premesse il piano di attività del 2008, oltre alla prosecuzione delle attività in corso, dovrà soprattutto essere funzionale a sviluppare le attività connesse alla programmazione 2007-2013 e ad assicurare le condizioni amministrative e gestionali di operatività alla Rete e ai Nuclei, conservando un alto grado di flessibilità, in modo da potersi adattare a nuove situazioni, amministrative e istituzionali, non prevedibili al momento.

2. Le attività della Rete nel 2008

Le attività che la Rete si prefigge di realizzare nell'anno in corso sono raggruppabili in tre filoni principali: (i) attività specificamente indirizzate al rilancio e al consolidamento dei Nuclei e della Rete, (ii) attività di rilevanza esterna, già avviate e (iii) attività generali di servizio e di predisposizione di strumenti per i Nuclei.

2.1 attività per il rilancio della Rete e dei Nuclei

Nel 2008 il rilancio della Rete dovrà essere centrato, in raccordo con il Sistema Nazionale di Valutazione, sulle attività connesse alla programmazione unitaria 2007-2013 dei Fondi strutturali e del Fondo per le aree sottoutilizzate. Come azione prioritaria, la Rete svilupperà iniziative di raccordo e di confronto tra i Nuclei sui temi di maggior rilievo, in particolare l'impostazione, preparazione, gestione e realizzazione dei piani di valutazione unitaria. L'ampia ed attiva partecipazione dei Nuclei ad un primo seminario promosso dalla Rete Roma il 5 febbraio 2008 conferma l'importanza e l'utilità di tale azione. Nel corso del 2008, la Rete proporrà dunque incontri periodici sui temi della valutazione e altri aspetti della programmazione unitaria 2007-2013. La Rete potrà associare agli incontri iniziative di alta formazione e confronto internazionale con istituzioni di valutazione di altri paesi e rappresentanti europei impegnati nella valutazione delle politiche pubbliche e della programmazione comunitaria.

Nell'ambito delle azioni connesse al QSN 2007-2013, la Rete nel 2008 promuoverà e si avvarrà delle attività svolte da gruppi di lavoro per i seguenti settori di interesse:

- le problematiche connesse alla redazione dei piani di valutazione integrati;
 - la valutazione di impatto;
- e, in via sperimentale, due temi trasversali a tutte le politiche:
- la salute e l'internazionalizzazione.

Nello stesso tempo, la Rete dovrà continuare ad impegnarsi negli stessi obiettivi, non ancora raggiunti, presenti nel Programma 2007:

- (i) ripristinare le condizioni di operatività amministrativa della Rete;
- (ii) ripristinare per i Nuclei e la Rete il flusso dei finanziamenti Cipe sia nei tempi sia nei livelli e reperire, laddove ce ne sia il bisogno, risorse aggiuntive da altri canali di finanziamento;
- (iii) individuare e sviluppare strategie di tutela per garantire gli opportuni circuiti finanziari per i Nuclei e la Rete ed il corretto inquadramento contrattuale dei componenti dei Nuclei, tenendo conto delle specificità delle strutture regionali e ministeriali;
- (iv) delineare una nuova organizzazione e valutare promuovere la propria costituzione come soggetto giuridico (come già prospettato dalla Conferenza dei Nuclei del luglio 2006);
- (v) mitigare gli effetti negativi sull'operatività dei NUVV delle amministrazioni centrali derivanti dall'applicazione dell' art 29 del DL 223/06.

2.2 attività già avviate

- Per quanto riguarda il QSN 2007-2013, la Rete predisporrà, anche in collaborazione con altri, i necessari contributi metodologici per temi di rilevante interesse e, nel corso del 2008, verrà avviato il progetto, già presentato al Sistema Nazionale di Valutazione, per la diffusione di metodi e risultati relativi alla valutazione.
- **Partenariato pubblico/privato.** Nel 2008 proseguirà la collaborazione tra la Rete e la Unità Tecnica Finanza di Progetto del Cipe (UTFP); la collaborazione sarà regolata da un'apposita Convenzione. L'obiettivo comune è quello di promuovere lo sviluppo dell'utilizzo delle tecniche di partenariato pubblico/privato per la realizzazione degli investimenti nei settori infrastrutturali e nei servizi.

A questo fine è necessario, in via prioritaria, conoscere bene il quadro strutturale esistente, per poter quindi operare in termini adeguatamente strutturati; ciò innanzitutto rilevando e analizzando, col maggior dettaglio possibile, le strutture tecniche esistenti e le esperienze realizzate e in corso di realizzazione nei diversi settori. Le risultanze di questa conoscenza potranno consentire la rappresentazione di un quadro tecnico, economico e giuridico significativo per un efficace supporto e orientamento degli operatori delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali.

Il progetto per la mappatura su scala nazionale delle esistenti strutture tecniche di supporto al partenariato pubblico/privato è attualmente in via di messa a punto; prevederà la rilevazione di tutti gli organismi tecnici che svolgono, per conto o su incarico delle pubbliche amministrazioni, attività di supporto tecnico alla progettazione, implementazione e attuazione delle iniziative, attività di valutazione della fattibilità tecnico-economica e finanziaria dei progetti, attività di formazione degli operatori pubblici e attività di raccolta, elaborazione e disseminazione dei dati (osservatori).

Una volta completato il quadro conoscitivo sarà possibile avviare alcune delle attività già specificate in comune da Rete e UTFP a marzo 2007; tra queste, in particolare, la messa a punto di una “cassetta degli attrezzi” da mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni e l’attuazione di un programma formativo per gli Enti locali.

Il programma formativo per gli Enti locali, svolto in collaborazione con la UTFP e con il Formez, dovrà interessare i più importanti settori di investimento e la maggiore estensione possibile del territorio nazionale; il supporto tecnico-scientifico e organizzativo-logistico dei Nuclei, sia regionali che centrali, è quindi fattore determinante per la riuscita.

- **Ricerca sulla metodologia per la valutazione di piani e progetti di innovazione e di ricerca** Verrà sviluppata la collaborazione con l’ISSIRFA, Istituto del CNR sui principali metodi di valutazione adottati nell’Unione Europea per arrivare ad una Guida pratica ai metodi per la valutazione di piani e progetti di innovazione e in R&S. Verà, inoltre, messo a disposizione dei Nuclei l’archivio di indicatori predisposto nell’ambito della borsa di studio Master Nuval sviluppata nell’Unità tecnica.
- **Matrici SAM per la valutazione d’impatto di piani e progetti.** L’università di Roma Tor Vergata su impulso dell’Istituto per la promozione industriale (IPI) del MISE ha messo a punto matrici regionali per la stima degli impatti di piani e programmi che sono state messe a disposizione delle regioni del meridione. La Rete svilupperà, in collaborazione con IPI e Uval, il processo di diffusione delle SAM, di organizzazione dell’interscambio di esperienze tra i Nuclei e di affinamento delle tecniche.
- **CUP-MIP la Rete si impegnerà a sollecitare e laddove richiesta, a coordinare le attività di supporto al CUP-MIP messe in atto dai Nuclei.**
- **Monitoraggio georeferenziato dei PIT** (Programmi integrati territoriali) nelle Regioni obiettivo 1. L’attività, svolta su richiesta del Comitato di sorveglianza dell’Obiettivo 1, è finalizzata allo sviluppo di una Base Dati che registri i progressi nell’attuazione dei PIT e degli interventi e della struttura e l’evoluzione dei territori. Il Data Base è pubblicato sul sito della Rete; a cadenza fissa, viene fornito alle amministrazioni un report che si configura anche come un contributo di riflessione e non solo un supporto informativo. Nel corso del 2007 è stato implementato in collaborazione con Sviluppo Italia e Uval nell’ambito di un progetto finanziato con fondi del Ministero della Funzione Pubblica un software di georeferenziazione dei PIT e degli interventi; nel 2008 le funzionalità del software verranno

messe a regime e rese disponibili ai Nuclei e alle amministrazioni partecipanti al monitoraggio PIT.

- la valorizzazione della ricerca valutativa **“analisi e valutazione di efficacia economico-sociale dei Contratti di programma”** mediante la pubblicazione e la diffusione dei risultati. La ricerca è basata sulla analisi di casi di studio, cioè di Contratti di programma completati e rappresentativi dei principali settori di intervento e localizzazioni, sulla meta-valutazione del contratto “Melfi”, sull’analisi dei “consorzi” attualmente finanziati dallo stesso programma e sull’applicazione di metodi quantitativi per la valutazione ex post a livello macro. L’analisi è stata realizzata dalla Rete e da Uval su richiesta del Cipe, al quale è stata presentata nel marzo 2007. La Delibera Cipe 16/2003, inoltre, offre l’opportunità di condurre valutazioni di efficacia su altri strumenti di intervento pubblico.
- il Cipe (Delibera n. 14/06) ha confermato l’affidamento ai Nuclei di una attività di valutazione ex ante (analisi di coerenza, di fattibilità e di stima degli effetti economici e sociali degli interventi) quale supporto al processo di programmazione, degli interventi inseriti negli **“Accordi di Programma Quadro”** promossi dalle Amministrazioni. La Rete promuove una attività di accompagnamento ai Nuclei mediante l’apposito gruppo di lavoro e con uno specifico “osservatorio di rete” sui risultati raggiunti e i metodi adottati e la loro diffusione presso i Nuclei e le amministrazioni responsabili delle intese.

2.3 attività generali di servizio

La Rete, inoltre, proseguirà nella elaborazione di alcuni strumenti di supporto alle attività dei Nuclei e verrà sviluppata una serie di attività generali rivolte sia alla comunicazione esterna sia alla diffusione e allo scambio di informazioni e metodologie tra i Nuclei; in particolare si adopererà per ripristinare la cadenza annuale del Convegno che non è stato possibile organizzare per i problemi amministrativi già richiamati.

In questo quadro verrà implementato il sito e gli attuali servizi su di esso presenti; verrà migliorata l’organizzazione dei flussi informativi tra Unità tecnica e Nuclei mediante il rilancio della “rete di referenti” di Nucleo (in accordo con il nuovo Regolamento), l’organizzazione di workshop di discussione sullo sviluppo del sito e incontri con i singoli Nuclei.

L’ “Osservatorio sullo sviluppo dei nuclei” verrà aggiornato e sviluppato e costituirà la base informativa per la comunicazione esterna della Rete così come la partecipazione al Forum PA, l’organizzazione di seminari e convegni tematici e di azioni di promozione esterna della Rete.

Il Comitato di gestione è impegnato, con l’Unità Tecnica, alla realizzazione del programma ed è chiamato a eventualmente integrarlo in base a nuove normative ed esigenze che dovessero sorgere, consultando la Conferenza Generale più volte nel corso dell’anno.

3. La funzionalità della Rete e le condizioni di realizzabilità del programma

Il programma sopra delineato costituisce il requisito minimo necessario, nelle attuali contingenze, a consolidare nel corso del 2008 il ruolo sinora svolto della Rete dei Nuclei. La sua realizzabilità è condizionata da due fattori strettamente interconnessi: che tutti i Nuclei, condividendolo, si

impegnino nelle attività programmate, contribuendo fattivamente allo sviluppo della Rete, e che si riesca almeno ad attenuare le criticità esterne evidenziate.

Le gravi difficoltà riscontrate nel 2007 impongono però alla Rete dei Nuclei anche la necessità di individuare soluzioni di più lungo periodo, cioè dotandosi di un programma pluriennale di sviluppo. Il Comitato di Gestione ha avviato questo processo di discussione e di condivisione delle proposte con i Nuclei, le rispettive Amministrazioni e le Amministrazioni di riferimento (Conferenza Stato Regioni, Cipe e DPS/MISE), elaborando alcune riflessioni, di seguito riportate, come contributo alla definizione di una proposta di progetto di “rivisitazione” della Rete nei diversi aspetti, normativi, gestionali, organizzativi.

4. Alcune riflessioni su una proposta di programma pluriennale 2008-2013 per lo sviluppo della Rete

4.1 lo sviluppo della struttura associativa della Rete

Il Protocollo di intesa della Conferenza Stato/Regioni dell'ottobre 2002 delinea la Rete come una struttura di servizio chiamata a svolgere funzioni e compiti, a forte caratterizzazione tecnica, nel quadro degli indirizzi definiti dalla legge 144/99.

La Rete è stata però fondamentalmente interpretata come lo strumento per la circolazione di informazioni e il confronto, la raccolta e la diffusione di esperienze professionali tra i rispettivi Nuclei. Come è evidente, da un'idea iniziale di “coordinamento e indirizzo” delle attività comuni dei Nuclei si è quindi passati ad una funzione di “integrazione e raccordo”.

La Rete è l'affermazione di un principio federalista: non uniformità imposta dall'alto, ma raccordo tra le parti diverse e individuazione di come agire per sostenere i singoli casi; la logica federalista deve quindi guidare anche per il futuro la Rete.

La struttura indicata nell'atto istitutivo presenta però delle specificità piuttosto rigide, che non consentono di prevedere gli opportuni adeguamenti conseguenti all'evoluzione del quadro istituzionale e normativo prevedibile per i prossimi anni.

Occorre quindi riflettere per un aggiornamento, eventualmente anche normativo, della struttura della Rete ed i rapporti con le Amministrazioni di riferimento (Conferenza Stato Regioni, CIPE e DPS/MISE). L'obiettivo è quello di ripensare, dopo più di quattro anni di esperienza, che cosa sia la Rete, che cosa fa e che ruolo deve svolgere la Rete per conto dei Nuclei e delle Amministrazioni di riferimento. In questa direzione potrà anche essere necessario rivedere la struttura gestionale di questo soggetto associativo.

Tutte queste necessità derivano soprattutto considerando che nella Rete, attualmente costituita dai Nuclei di valutazione di 12 Ministeri e di tutte le Regioni e le Province autonome, presto entreranno i nuovi Nuclei ministeriali che si stanno attualmente costituendo e altri Nuclei sono oggetto di una riorganizzazione secondo i recenti provvedimenti amministrativi.

4.2 l'ulteriore sviluppo della Rete

Da un'analisi delle varie reti che, con contenuti simili, operano sul territorio per conto della pubblica amministrazione si potranno evidenziare i punti di forza della Rete dei Nuclei e quelli migliorabili; con alcune di queste strutture a rete potrebbe anche essere possibile avviare un rapporto di collaborazione.

Sarà anche opportuno avviare un percorso per integrarsi nella rete tra le istituzioni e gli enti dei Paesi UE che operano sulla valutazione e il monitoraggio degli investimenti pubblici.

4.3 l'analisi delle potenzialità dei Nuclei

In considerazione anche dei riscontri avuti dalla “*Ricerca valutativa sull'esperienza dei Nuclei di Valutazione*”, effettuata dal Gruppo CLAS nell'aprile 2007 con risultati di buon livello scientifico ma non completamente aderente alla reale situazione dei Nuclei, sarà necessaria una ricerca autovalutativa interna dei Nuclei appartenenti alla Rete

Con l'autoanalisi sarà infatti possibile rilevare le caratteristiche funzionali dei Nuclei e, quindi, proporre adeguate indicazioni migliorative sulle carenze riscontrate.

Non si tratterà ovviamente di stabilire un modello organizzativo e strutturale valido per tutti i Nuclei, ma di delineare le modalità di funzionamento adattabili alle rispettive mission e specifiche delle singole amministrazioni.

Le potenzialità dei singoli Nuclei potranno rappresentare il migliore “quadro di negoziazione” con i referenti principali della Rete: Cipe, Conferenza Stato/Regioni e MISE.

4.4 la revisione della Legge 144/99

La legge istitutiva, dopo quasi cinque anni di attività dei Nuclei, necessita di ulteriori definizioni sia per i contenuti riferiti alle attività, sia per quanto riguarda le strutture e i meccanismi di finanziamento. Se si riscontreranno le necessarie opportunità si potrà proporre anche una revisione migliorativa della legge 144/99, con norme più esplicite sulla struttura, sul funzionamento, sulle attività e sul finanziamento dei Nuclei e della Rete.

4.5 le risorse umane e finanziarie

Il programma di lavoro dei prossimi anni richiederà la collaborazione fattiva di tutti i Nuclei ed un potenziamento dell'Unità tecnica, adeguato al nuovo ruolo che dovrà svolgere.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie si evidenzia la necessità di rivedere l'attuale procedimento di assegnazione della quota per le funzioni cosiddette “orizzontali” per la gestione della Rete.

4.6 i tempi

Il programma si potrà articolare nell'arco del periodo di programmazione 2008–2013 previsto dal QSN; i primi riscontri potrebbero realizzarsi già entro il 2009.

Approvato dalla CgN 11 febbraio 2008