



Rete dei Nuclei di Valutazione e
Verifica degli Investimenti Pubblici

Relazione sullo stato della ReteNuvv e sul conseguimento degli obiettivi del programma 2005¹

1. Premessa: la funzionalità della Rete

La Rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (ReteNuvv), costituita nel 2003 con un protocollo di intesa Stato-Regioni e Province Autonome che ne ha individuato finalità e indirizzi, raggruppa i Nuclei (previsti dall'art 1 della legge 144/99) di 33 amministrazioni: 12 Ministeri e tutte le Regioni e Province autonome.

La Rete si è dotata di un regolamento, dei previsti organi (Conferenza generale dei Nuclei² e Comitato di gestione³) e di una Unità tecnica e relativi personale e sede.⁴

La Rete è finanziata con una quota del fondo annuale destinato al funzionamento dei Nuclei.⁵

E' attivo il sito *retenuvv.it*⁶ che rappresenta da un lato la memoria storica dei Nuclei e della Rete, mediante la conservazione di informazioni, di documentazione gestionale, di documenti tecnici e di

¹ La Relazione, prevista dal Protocollo di intesa Stato-Regioni sulla ReteNuvv, è indirizzata alla Conferenza Stato Regioni, al Cipe, al Dipartimento Funzione pubblica ed a tutte le amministrazioni che partecipano alla Rete.

² La Conferenza è composta dai delegati delle 33 amministrazioni con nuclei di valutazione, ad essa partecipano inoltre rappresentanti del Presidente della Conferenza Stato-Regioni e del Dipartimento Funzione pubblica. La Conferenza ha nominato Presidente della Rete, per il primo triennio, Federico Buffoni (Regione Lazio). La Conferenza Generale si è riunita due volte nel corso del 2005, il 27 gennaio ed il 20 luglio.

³ Il Comitato di gestione nominato dalla Conferenza nel 2003 per il primo triennio è composto, oltre che dal Presidente, da: Raffaele Lungarella (Regione Emilia-Romagna), Paola Casavola (Dps-Mef) da febbraio 2004, Gioacchino Maselli (Regione Puglia), Francesco Nola (Ministero Infrastrutture), Nicola Pagliuca (Ministero Attività Produttive), Federico Rossi (Regione Campania), Piero Volpicelli (Dps-Mef). Il Comitato si è riunito sette volte nel corso del 2005.

⁴ L'Unità tecnica svolge i compiti tecnici, operativi e gestionali necessari per il buon funzionamento della Rete. Essa è composta da quattro esperti junior a tempo pieno, esperti senior e junior a tempo parziale, con il supporto di una segreteria, ed opera con il coordinamento di un Responsabile; per il primo triennio per questo incarico è stato designato Mauro Masselli.

L'Unità ha accolto nel corso del 2005 2 stagisti del Master di Valutazione dell'Università di Roma Tor Vergata.

⁵ Le quote annuali attribuite alla Rete ammontano a circa 1 mln €. Nel 2005 la Rete ha impegnato per la realizzazione del programma di attività il 70 % delle risorse disponibili.

Il supporto amministrativo alla Rete (acquisti di beni e servizi, incarichi ad esperti, pagamenti ecc.) è fornito, nel primo triennio, dal Dipartimento Politiche di Sviluppo del Mef. Dopo un periodo di messa a punto delle procedure che ha comportato alcuni ritardi nell'avvio delle attività, a fine 2005 si registra un buona integrazione operativa fra processo decisionale della Rete e sua attuazione amministrativa da parte del Dps.

⁶ Il sito è suddiviso in una parte pubblica ed una parte riservata ai partecipanti. La partecipazione completa alla comunità *retenuvv* (lo status di partecipante) è riservata al personale direttamente operante nel o per il Nucleo (sia con funzioni

norme riguardanti i NUVV e più in generale i temi della programmazione, monitoraggio e valutazione degli investimenti, dall'altro si pone come strumento di lavoro favorendo la consultazione, lo scambio di esperienze, il supporto ai gruppi di lavoro ed alle attività di rete.

2. Le attività della Rete nel 2005: obiettivi e risultati

Gli obiettivi fissati dal programma 2005 (approvato dalla Conferenza dei Nuclei nel gennaio 2005) - consolidamento delle strutture, completamento delle attività avviate, rafforzamento dello sviluppo dei Nuclei in tutte le amministrazioni e avvio di azioni di supporto a ridosso dei grandi processi di programmazione - risultano in generale raggiunti, anche se in alcuni casi si registra qualche ritardo. Le vicende relative al finanziamento della Rete ed alle modalità di gestione amministrativa delle risorse (vedi successivo punto 3) hanno infatti rallentato l'attività del Comitato di gestione e dell'Unità tecnica.

Le attività realizzate dalla Rete sono raggruppabili in quattro filoni principali: attività di valutazione a carattere nazionale, attività di accompagnamento dei principali processi programmatori degli investimenti pubblici, elaborazione di strumenti e servizi per gli operatori della rete, attività generali di comunicazione e di rafforzamento dei Nuclei.

2.1 Attività di monitoraggio e valutazione

La Rete, in concorso con altri soggetti, ha svolto attività di ricerca e di valutazione a carattere nazionale, in particolare:

- **Monitoraggio georeferenziato dei PIT** (Programmi integrati territoriali) nelle Regioni obiettivo 1. L'attività, svolta su richiesta del Comitato di sorveglianza dell'Obiettivo 1, coinvolge l'Uval, l'Unità tecnica ed i Nuclei delle regioni ob.1 ed è finalizzata alla elaborazione di una base dati che registri i progressi nell'attuazione dei PIT e di indicatori descrittivi dei PIT e della struttura ed evoluzione dei territori su cui tali progetti vengono realizzati. E' stata realizzata la versione 2 del sistema che è stata pubblicata sul sito della Rete con accesso riservato, per la fase di controllo e sperimentazione, alle Autorità di gestione ai componenti del gruppo di lavoro. E' stato inoltre predisposto, ed è iniziata la procedura di consultazione ed approvazione, il Protocollo per l'interscambio delle informazioni tra Autorità di Gestione dei Por, i Nuclei obiettivo 1, l'Uval e la Rete.
- **Analisi e valutazione di efficacia economico-sociale dei Contratti di programma** (attività realizzata su richiesta del Cipe). La ricerca coinvolge finanziariamente la Rete e l'Uval ma si avvale anche dell'apporto del Ministero attività produttive, del suo Nucleo, di 6 Nuclei regionali e dell'Unità tecnica, oltre che di 12 esperti. La ricerca basata principalmente sulla analisi di casi di studio, cioè di Contratti di programma completati e rappresentativi dei principali settori di intervento e localizzazioni, è in via di completamento. In tale contesto è stata inoltre attivata una specifica ricerca sugli effetti macro, ovvero gli effetti di complementarità o di "spiazzamento" di altri investimenti con l'obiettivo di individuare un percorso metodologico per la valutazione di tali effetti.

"tecniche" sia con funzioni "amministrative") ovvero ad altri della stessa amministrazione che, fortemente coinvolti o interessati nelle attività della rete, possano fruire delle informazioni specifiche della sezione "vita della rete".

2.2 Attività di accompagnamento dei processi di programmazione e valutazione

La Rete ed i Nuclei sono stati coinvolti in due ambiti strategici di attività, il primo riguarda gli Accordi di programma quadro (APQ) ed il secondo, ancora in fase propedeutica, è relativo al prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei. In particolare:

- **Valutazione ex ante degli APQ.** Il Cipe ha affidato ai Nuclei una attività di valutazione ex ante, quale supporto al processo di programmazione, degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro promossi dalle Amministrazioni. La Rete dopo aver messo a punto, con il contributo dei nuclei, primi “indirizzi” per realizzare le attività di valutazione ex ante previste dal Cipe (analisi di coerenza, di fattibilità e di stima degli effetti economici e sociali degli interventi), ha realizzato una rilevazione presso i Nuclei sulla prima esperienza di valutazione, sui risultati raggiunti, sui metodi adottati e le fonti informative utilizzate (i risultati sono disponibili sul sito della Rete). Uno specifico gruppo di lavoro dei Nuclei ha avviato, sulla base dei risultati del primo anno, una azione di accompagnamento per il secondo ciclo di valutazione ex ante da parte dei Nuclei.
- L’approvazione delle prospettive finanziarie 2007-13 della UE, ha dato avvio alla fase costituente della **programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione**. La Rete ha operato da una parte con la diffusione della nuova guida Evalsed predisposta per la Commissione europea e con la promozione di contributi tecnici al negoziato sui temi della valutazione e dall’altra ha fornito supporto alla definizione del ruolo dei nuclei e della rete per il nuovo ciclo di programmazione. Molti Nuclei hanno inoltre fornito contributi di valutazione e supporto alla programmazione nella fase di redazione dei Documenti strategici preliminari previsti dalle linee guida per il QSN (Quadro strategico nazionale) 2007-13 approvate dalla Conferenza Unificata del 3/2/2005.

2.3 Messa a punto di strumenti al servizio dei Nuclei

La Rete ha proseguito nella elaborazione di alcuni strumenti di supporto alle attività dei Nuclei, si tratta di:

- **Sistema di reperimento della normativa in materia di PMV** (programmazione, monitoraggio, valutazione). E’ stato messo a punto e pubblicato sul sito il database contenente le normative relative ai Nuclei con funzioni di interrogazione standard ed avanzate.
- **Mappa ragionata dei siti web in materia di PMV** (programmazione, monitoraggio, valutazione). L’attività, in corso di realizzazione, fornirà un sistema di reperimento e classificazione delle esperienze, informazioni, strumenti ecc. nazionali e internazionali in materia di valutazione degli investimenti.
- **Simior: sistema di Matrici Input-Output regionali**. Il gruppo di coordinamento (ReteNuvv, Istat, Irpet e Università di Roma la Sapienza) ha terminato la progettazione della ricerca che è attualmente al vaglio dell’Istat per le conseguenti decisioni operative. E’ stata messa a punto la metodologia di stima partendo dalla matrice nazionale e la proposta di miglioramento delle basi dati necessarie, quali azioni propedeutiche alla elaborazione vera e propria delle matrici.
- **Catalogo informatico sulle fonti dei dati territoriali esistenti**. La prima versione del catalogo - elaborata all’interno delle attività di supporto metodologico del Sistema

nazionale di valutazione dell'OB.1 di cui i Nuclei fanno parte – è disponibile sul sito della Rete.

- E' stata tradotta in italiano la **guida Evalsed** (guida alla valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico redatta da un gruppo di esperti internazionali su iniziativa della Commissione europea), che è stata presentata e discussa in un **workshop** organizzato a Roma assieme a Nuval-Formez e poi diffusa tramite il sito della rete.
- **Data base Sicurezza.** In collaborazione con il Nucleo del Ministero dell'Interno e l'Uval, la Rete ha prodotto un Data base, contenente testi dati ed elaborazioni su programmazioni, progettazioni di settore, di fonti di informazione in tema di sicurezza, relativi agli interventi in tema di sicurezza. Il DB è in fase di test e verrà pubblicato nella parte riservata del sito.

2.4 Attività generali

Infine è stata sviluppata una serie di attività generali rivolte alla diffusione delle informazioni, al rafforzamento dei nuclei e dei loro scambi. Queste azioni hanno riguardato:

- *il miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi tra Unità tecnica e Nuclei mediante la sperimentazione di "referenti" di Nucleo ed incontri con i singoli nuclei;*
- lo sviluppo della **fornitura di servizi**: pubblicazione dei database degli Osservatori, realizzazione del database partecipanti, bacheca degli annunci ecc.;
- il rafforzamento e la migliore **operatività del sito web della Rete**; l'attività è in corso e prevede una nuova organizzazione logica e sistemistica del sito ed un miglioramento degli aspetti di comunicazione del sito;
- l'Osservatorio sullo sviluppo dei nuclei si è arricchito di una **rilevazione dei fabbisogni formativi** dei nuclei, cui è seguita la progettazione di massima dei fabbisogni collettivi, che è stata poi sottoposta per l'attuazione al progetto Nuval-Formez;
- è proseguita con miglioramenti e continuità la pubblicazione del bollettino informatico **retenews** (diffuso ai partecipanti alla Rete);
- è stata avviata la predisposizione di un **piano di comunicazione** esterna con l'obiettivo di assicurare una maggiore visibilità alle attività dei Nuclei e della Rete ;
- si è svolto, in collaborazione con l'Università di Modena Reggio-Emilia, un **Convegno sulle prospettive della finanza di progetto**;
- a seguito della promozione del DPS-MEF, la Rete ha finanziato **5 borse di studio** per ricerche nel campo della valutazione degli investimenti a favore dei diplomati dei Master universitari Nuval (primo ciclo). Nello stesso ambito l'Unità tecnica assicura il tutoraggio di staggers e l'accoglimento di un borsista.

La Rete inoltre partecipa con propri rappresentanti alla realizzazione di attività di livello nazionale:

- Gruppo tecnico di coordinamento Cup-Mip (monitoraggio degli investimenti pubblici), istituito presso la segreteria Cipe.
- Istruttoria per la Relazione annuale sul sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità del QCS obiettivo 1.
- Gruppo di lavoro sui modelli innovativi di finanziamento delle infrastrutture (istituito presso il Dipartimento Funzione pubblica).
- Gruppo di lavoro VAS (valutazione ambientale strategica)- fondi strutturali 2007-13, istituito presso la Rete delle Autorità ambientali.

3. La funzionalità della Rete e le condizioni di efficienza gestionale

La prima condizione di funzionalità della Rete prevista dal programma 2005, e cioè l'attiva partecipazione dei Nuclei alle attività di interesse generale, è appena soddisfacente per quanto riguarda la reazione positiva agli impulsi della Rete (questionari, richieste di contributi, ecc.) e lo è ancor meno per quanto riguarda i contributi spontanei (suggerimenti, informazioni, materiali ecc.) alla costruzione della Rete.

La seconda condizione di funzionalità, il rafforzamento della Unità tecnica, è in via di soddisfacimento (sono state acquisite nuove competenze).

Il terzo elemento evidenziato dal programma 2005 e cioè l'efficienza e l'efficacia dell'azione di supporto amministrativo fornito alla Rete dal Dipartimento Politiche di Sviluppo del Mef rappresenta invece un nodo non ancora risolto e da affrontare rapidamente (vedi anche nota 5). In particolare la Conferenza generale dei Nuclei di luglio si è così espressa:

“ Il protocollo di intesa (Conferenza Stato-Regioni del 24/10/2002) di costituzione della ReteNuvv prevede (art.5) che il supporto amministrativo alla Rete sia fornito da una Amministrazione che utilizza le risorse e le impegna secondo le indicazioni del Comitato di gestione, e che (art.6) in fase di prima applicazione (per il primo triennio) l'Amministrazione di supporto sia il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

Dopo due anni di sperimentazione di questo percorso ed alla luce delle vigenti regole in materia di bilancio, la CgN ritiene che la soluzione definitiva del problema sia la costituzione della rete in soggetto giuridico. Per fronteggiare le attuali difficoltà ritiene auspicabile che il DPS si avvalga nella azione di supporto amministrativo per la gestione delle risorse attribuite alla Rete dal Cipe di una Società che operi in regime di service i cui servizi siano concordati con la Rete. Soluzione questa che potrebbe, da una parte alleggerire l'onere amministrativo a carico del DPS e, dall'altra, garantire una migliore programmabilità delle iniziative ed anche maggiori flessibilità e snellezza gestionali”.

4. Ruolo e potenzialità dei Nuclei

I Nuclei di valutazione previsti dalla legge 144/1999 sono ormai diventati una realtà in tutte le Regioni e Province autonome e in quasi tutti i Ministeri.⁷

Secondo l'ultima rilevazione del Cipe, più di 400 persone operano (un terzo a tempo pieno) nei 32 nuclei attivi; di questi, il 60 % sono dipendenti dalla stessa Amministrazione con contratti a tempo indeterminato o determinato, la gran parte degli altri operatori hanno contratti di collaborazione.

La legge 144/99 ha fissato inizialmente, per i Nuclei, il quadro di riferimento delle competenze che costituiscono quindi il retroterra omogeneo ed uniforme comune ai Nuclei sia delle Amministrazioni Centrali sia delle Regioni. I Nuclei debbono garantire “il supporto tecnico nella fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione” ed è prevista la partecipazione al Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (CUP-MIP).

⁷ Il funzionamento dei Nuclei è cofinanziato con risorse di uno specifico fondo nazionale pluriennale per un importo annuo di circa 20 milioni di euro. Nel 2005 la Rete ha provveduto a ripartire fra i Nuclei un fondo premialità ricavato dalle risorse 2004 non attribuite; tale riparto si è basato su criteri relativi all'impegno ed al contributo dei Nuclei al complesso delle attività della Rete.

Questo quadro comune si è ulteriormente arricchito su impulso del Cipe che ha delineato uno specifico ruolo dei Nuclei nel processo di formazione degli Accordi di Programma Quadro-APQ (espressione operativa delle politiche di coesione nazionali).

In particolare per quanto riguarda il ruolo di valutazione ex ante degli interventi degli APQ (finanziati con il Fondo aree sottoutilizzate) nel 2005 (anno di avvio della attività) tutti i Nuclei regionali hanno prodotto relazioni tecniche relative a coerenza, effetti attesi e fattibilità degli investimenti proposti. L'attività di valutazione ha riguardato complessivamente più di 1.500 interventi raggruppati in circa 120 APQ per un valore totale di almeno 2,5 mld di € e riguardanti una ampia gamma di ambiti tematici quali le risorse ambientali, culturali e umane, i sistemi locali di sviluppo e le città, le reti e nodi di servizio. Si tratta dunque di una delle più rilevanti attività di valutazione (ex ante) di investimenti pubblici per lo sviluppo svolte nel nostro paese; una azione assai vasta (per copertura territoriale, per diversificazione settoriale, per mole di risorse), condotta con omogeneità di indirizzi, e dunque leggibile anche a livello nazionale, e con carattere di ricorrenza.

Inoltre numerose amministrazioni hanno attribuito particolari e specifiche competenze ai propri nuclei (dal supporto alla finanza di progetto alla definizione ed implementazione della valutazione di impatto occupazionale, dalla valutazione dei PIT e dei relativi interventi alla valutazione degli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive, ecc). Tale quadro presenta ancora un forte carattere dinamico, segno di un adattamento continuo e del consolidamento del ruolo dei nuclei.

A fronte di tali competenze, pressoché tutti i Nuclei svolgono attività relative alla valutazione, al monitoraggio e al supporto alla programmazione, ad altri settori della stessa Amministrazione e ad altre Amministrazioni. Il 50% dei Nuclei svolge anche attività di ricerca economico-sociale e territoriale, mentre più del 60% è impegnato in attività di formazione (attiva e passiva, sia interna che esterna alle amministrazioni di riferimento) e nella redazione di una relazione annuale.

Le iniziative promozionali del ruolo dei nuclei che il CIPE ha preso con la progressiva enfasi sul contributo dei nuclei nel processo di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici e quelle autonomamente definite da molte regioni e amministrazioni centrali testimoniano l'importanza e la scommessa che si intende compiere a livello istituzionale negli ambiti di operatività dei nuclei. Inoltre, accanto a ruoli più tradizionali e di supporto, sempre più i nuclei sono chiamati a svolgere anche un ruolo di riflessione autonoma sugli effetti delle politiche e di accompagnamento e gestione tecnica dei processi valutazione. Di contro, si registrano ancora difficoltà, da una parte per dotare tutti i nuclei delle opportune capacità di funzionamento (personale, modello organizzativo, regole gestionali), dall'altra per incardinare nella amministrazione le attività del nucleo, consolidando le risorse umane già sperimentate e definendo ruoli e competenze.

Il sito della rete www.retenuvv.it fornisce tutte le informazioni e la documentazione utili per conoscere le attività della Rete e dei Nuclei.

Approvata dalla Conferenza generale dei Nuclei del 30/1/2006