



Rete dei Nuclei di Valutazione e  
Verifica degli Investimenti Pubblici

## ***Relazione sullo stato della ReteNuvv e sul conseguimento degli obiettivi del programma 2006<sup>1</sup>***

### ***1. Premessa: la funzionalità della Rete***

La Rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (ReteNuvv) è stata costituita nel 2003 con un protocollo di intesa Stato-Regioni e Province Autonome che ne ha individuato finalità e indirizzi; la Rete raggruppa i Nuclei (previsti dall'art 1 della legge 144/99) di 32 amministrazioni: 11 Ministeri e tutte le Regioni e Province autonome.

La Rete si è dotata di un regolamento, dei previsti organi (Conferenza generale dei Nuclei<sup>2</sup> e Comitato di gestione<sup>3</sup>) e di una Unità tecnica e relativi personale e sede.<sup>4</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La Conferenza è composta dai delegati delle 32 amministrazioni con nuclei di valutazione, ad essa partecipano inoltre rappresentanti del Presidente della Conferenza Stato-Regioni e del Dipartimento Funzione pubblica. La Conferenza, nel settembre 2006, a norma di Regolamento ha nominato Presidente della Rete, per il triennio 2006-2009, Federico Rossi (Regione Campania), in sostituzione di Federico Buffoni (Regione Lazio), Presidente nel primo triennio. La Conferenza Generale si è riunita tre volte nel corso del 2006.

<sup>3</sup> Il Comitato di gestione, a norma di Regolamento, è stato rinnovato nel settembre 2006 dalla Conferenza Generale per il triennio 2006-2009, ed è composto, oltre che dal Presidente, da: Adriana Chiurato (Ministero della Salute), Giulio Lamanda (Ministero degli Esteri), Josette Mathiou (Regione Valle d'Aosta), Marco Magrassi (Dps-Ministero dello Sviluppo Economico), Antonio Sgroi (Regione Marche), Gaspare Tocci (Regione Molise), Lorenzo Uasone (Ministero degli Interni). Il precedente Comitato era composto da: Federico Buffoni (Regione Lazio), 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 tredici volte nel corso del 2006.

<sup>4</sup> 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 Direttore, responsabile dell'U.T.; per il secondo triennio è stato confermato per tale incarico Mauro Masselli. L'Unità ha accolto nel corso del 2006 1 borsista del Programma Borse di studio del Master di Valutazione dell'Università di Roma Tor Vergata.

<sup>5</sup> Nel 2006 la quota annuale attribuita alla Rete è stata diminuita di circa il 20% rispetto alle precedenti assegnazioni, e risulta quindi pari a circa 836.000 euro. Nel 2006 la Rete ha impegnato per la realizzazione del programma di attività il 90 % delle risorse assegnate. Il supporto amministrativo alla Rete (acquisti di beni e servizi, incarichi ad esperti, pagamenti ecc.) è stato fornito, fino al 31 gennaio 2007, dal Dipartimento Politiche di Sviluppo del MISE, in base al Protocollo Stato Regioni e successiva proroga da parte della Conferenza Generale.

E' attivo il sito *retenuvv.it*<sup>6</sup> 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 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 2006: obiettivi e risultati**

Nel corso del 2006 si sono verificati eventi interni alla vita della Rete (l'elezione del Presidente e del Comitato di Gestione) ed eventi esterni (il cambiamento di Governo e la successiva ristrutturazione dei Ministeri, alcune normative riguardanti i Nuclei delle Amministrazioni centrali,) che hanno influito notevolmente, sia sulle attività programmate sia sul processo di consolidamento e sviluppo dei Nuclei e della Rete. Anche le vicende relative al finanziamento della Rete ed alle modalità di gestione amministrativa delle risorse hanno rallentato l'attività del Comitato di gestione e dell'Unità tecnica. Tali eventi hanno assorbito molte energie e risorse del Comitato e dell'UT; pur tuttavia gran parte degli obiettivi fissati dal programma 2006 (approvato dalla Conferenza dei Nuclei nel gennaio 2006) risultano raggiunti, anche se in alcuni casi si registra qualche ritardo

Le attività realizzate dalla Rete sono raggruppabili in quattro filoni principali: a) attività istituzionali per le elezioni del Presidente e del Comitato e per la revisione del Regolamento e attività espletate per contrastare l'applicazione dell'Art.29 del D.D.L. 223 ai Nuclei delle Amministrazioni centrali; b) attività di monitoraggio e di valutazione a carattere nazionale e attività di accompagnamento dei principali processi programmatori degli investimenti pubblici, c) elaborazione di strumenti e servizi per gli operatori della rete e d) attività generali di comunicazione e di rafforzamento dei Nuclei.

### **2.1 - Attività istituzionali**

**Elezioni del Presidente e del Comitato.** Nell'aprile del 2006 sono venute a scadenza le cariche di Presidente della Rete e dei membri del Comitato di gestione. La nuova realtà politica e successivamente il riordino dei Ministeri hanno indotto la Conferenza Generale a prorogare il Presidente ed il Comitato fino alla riunione del 19 settembre 2006, nella quale La Conferenza Generale ha provveduto a rinnovare i suddetti organi.

**Revisione del Regolamento.** Dopo tre anni di sperimentazione, la Conferenza Generale nel gennaio 2006 ha dato mandato ad un gruppo di lavoro di valutare l'adeguatezza del Protocollo e del Regolamento alla gestione della Rete e di produrre eventuali proposte migliorative. Il Gruppo di lavoro ha presentato, nel corso della Conferenza generale di settembre 2006, il risultato del suo lavoro distinto in proposte operative di revisione del regolamento, immediatamente adottabili dalla Conferenza, e in altre proposte che avrebbero presupposto cambiamenti del Protocollo. Nella Conferenza del 29 settembre 2006 sono state approvate alcune modifiche al Regolamento; la nuova versione è pubblicata sul sito della Rete.

---

<sup>6</sup>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 "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".

**Attività in favore dei Nuclei delle Amministrazioni centrali per l'applicazione dell'art.29 del DL 223/06** La disciplina ex art. 29 D. L. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006 e successive modifiche e integrazioni, e le relative Linee Guida, riduce del 30% la spesa complessiva sostenuta nel 2005 dalle Amministrazioni centrali per organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, comunque denominati e ne prevede misure di adeguamento e di riordino da adottare entro centoventi giorni, con soppressione degli organismi non individuati nel termine prescritto secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 29. Le disposizioni dell'art. 29 non si applicano agli organi di direzione, amministrazione e controllo, secondo quanto prescritto dal comma 7 dello stesso articolo. La norma si applica a tutte le amministrazioni con esclusioni delle regioni, delle province autonome, degli enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale. Il Comitato di Gestione ha contestato mediante una Nota, inviata a tutte le Amministrazioni interessate, l'applicabilità di tali norme ai Nuclei ex L. 144/99 delle Amministrazioni centrali. Infatti l'attività esplicata dai Nuclei è continuativa nel tempo, non episodica e strettamente legata a funzioni di amministrazione attiva; per tali ragioni i Nuclei non possono essere assimilati e confusi con altri organismi, comitati o nuclei richiamati nelle Linee guida al suddetto art.29. Inoltre, nella Legge finanziaria, il fondo di finanziamento ai Nuclei (centrali e regionali) e alla Rete, risulta essere già stato decurtato per il triennio 2007-2009 di oltre il 30% rispetto al totale ripartito nel 2005; l'ulteriore taglio alle spese di funzionamento dei Nuclei, che fosse operato dai singoli Ministeri, andrebbe a cumularsi al taglio già effettuato a monte, riducendo notevolmente l'operatività dei Nuclei delle Amministrazioni centrali. Infine, poiché il legislatore ha previsto (DPCM del 10 settembre 1999 e Legge 144/99) che la funzione dei Nuclei fosse fortemente integrata e interdipendente in una Rete (Protocollo di intesa della Conferenza Stato Regioni del 24 ottobre 2002), l'applicazione dell'art.29, non danneggerebbe solo i Nuclei della componente centrale ma comporterebbe una riduzione di efficienza e di efficacia dell'intera Rete dei Nuclei. A seguito di tali azioni, il Ministero per l'attuazione del programma ha posto uno specifico quesito al Consiglio di Stato.

**Expertise giuridico-amministrativa**, sono stati messi a punto i quesiti ed è stato individuato l'esperto per approfondire in termini giuridico-amministrativi i temi relativi all'organizzazione amministrativa della Rete, al ruolo dei Nuclei e alla stabilità e al collocazione giuridica del personale degli stessi.

## *2.2 Attività di monitoraggio e valutazione e di accompagnamento dei processi di programmazione e valutazione*

La Rete, in concorso con altri soggetti, ha svolto attività di valutazione e di accompagnamento dei processi di programmazione/valutazione a carattere nazionale; in particolare:

- **Monitoraggio georeferenziato dei PIT** (Progetti 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 interessate, ed è finalizzata allo sviluppo di una Base Dati che registri i progressi nell'attuazione, elabori indicatori descrittivi, e fornisca informazioni organizzate sulla struttura ed evoluzione dei territori interessati dalla realizzazione dei progetti. I risultati del Monitoraggio sono pubblicati in una specifica BD sul sito della Rete. Per migliorare la funzionalità del sistema, nel corso del 2006 le Autorità di Gestione dei POR, i Nuclei dell'Obiettivo 1, l'Uval e la Rete hanno sottoscritto i Protocolli per l'interscambio delle informazioni, con procedure e accordi reciproci che apportano miglioramenti alle modalità di acquisizione e di pubblicazione dei dati. In particolare è stato predisposto e distribuito ai referenti dell'alimentazione del sistema un nuovo software di acquisizione controllata dei dati che garantirà una maggiore qualità delle informazioni alla fonte. Si è anche operato per implementare il sistema con

funzionalità di georeferenziazione; a tale scopo, nel mese di dicembre 2006, l'Uval e la Rete hanno organizzato un seminario in cui sono stati presentati tre distinti Demo di applicazione di tecniche Gis agli interventi dei PIT; la discussione sulle diverse presentazioni ha permesso di evidenziare i pro e i contro dei diversi sistemi allo scopo di individuare le caratteristiche desiderabili per gli ulteriori sviluppi del sistema di Monitoraggio PIT.

- **Analisi e valutazione di efficacia economico-sociale dei Contratti di programma.** La ricerca, realizzata su richiesta del Cipe, co-finanziata con risorse della Rete e dell'Uval, si è anche avvalsa dell'apporto dell'ex Ministero delle attività produttive e dell'Unità tecnica, con le attività di ricerca sul campo condotte da 12 esperti selezionati con una procedura di evidenza pubblica. Il team ha completato le ricerche riguardanti i singoli casi di studio, ovvero Contratti di programma giunti al termine del periodo di esecuzione, nonché rappresentativi dell'universo dei CdP finanziati per settore di intervento e delle localizzazione geografica. I casi di studio sono complementati da un'analisi sugli effetti macro, (complementarietà e/o di "spiazzamento" di altri investimenti, con l'obiettivo anche di individuare un percorso metodologico per la valutazione di tali effetti) e l'analisi ex ante di Contratti di programma di ultima generazione (basati su consorzi di imprese). Le singole analisi sono sintetizzate in una Relazione, a cura del Comitato Interistituzionale responsabile per la ricerca che, dopo la presentazione al Cipe, verrà resa pubblica, insieme con tutto il materiale disponibile (attualmente accessibile solo nella parte riservata) sul sito della Rete.
- **Valutazione ex ante degli APQ.** Il Cipe con delibera 35/05 ha nuovamente 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 le attività di valutazione ex ante previste dal Cipe, ha realizzato anche per il 2006 una rilevazione presso i Nuclei sulla seconda esperienza di valutazione, sui risultati raggiunti, sui metodi adottati e le fonti informative utilizzate (i risultati sono disponibili sul sito della Rete).
- **QSN - Partecipazione dei Nuclei e attività di informazione e sollecitazione della Rete** La Rete ha svolto una continua attività di informazione e di promozione di contributi tecnici al negoziato sui temi della valutazione e 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.

### *2.3 Strumenti e attività di servizio ai Nuclei*

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

- **linee di attività per il IV Convegno;** sono state identificate tre linee di ricerca, come assi portanti del IV Convegno, relative (i) ai metodi di valutazione nel campo dell'innovazione, ricerca e sviluppo, (ii) al partenariato pubblico-privato con specifico riferimento alla finanza di progetto; (iii) alle azioni trasversali di valutazione in relazione al QSN; (iv) internazionalizzazione.
- **Mappa ragionata dei siti web in materia di PMV** (programmazione, monitoraggio, valutazione). E' stato messo a punto il sistema di reperimento e classificazione delle esperienze, informazioni, strumenti ecc. nazionali e internazionali in materia di valutazione

degli investimenti. La prima versione del database con funzioni di interrogazione standard è stato pubblicato sul sito della Rete.

- **Archivio Sicurezza.** E' stato pubblicato, come specifica sezione, sul sito della Rete l'archivio, contenente testi, dati ed elaborazioni su programmazioni, progettazioni di settore, di fonti di informazione, relativi agli interventi in tema di sicurezza, realizzato in collaborazione con il Nucleo del Ministero dell'Interno, l'Uval e l'Unità tecnica.

#### 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 **III Convegno annuale** della Rete, si è tenuto a Bologna presso la Facoltà di Scienze Statistiche il 31 gennaio e 1 febbraio, al quale hanno partecipato oltre 250 esperti del settore con più di 50 relazioni presentate. Il materiale è disponibile sul sito ed è in corso la pubblicazione degli Atti;
- la Rete, ospitata dalla Conferenza Stato-Regioni, ha partecipato con un suo spazio **al Forum PA 2006**;
- **ricognizione sulle problematiche e sullo stato dei Nuclei:** è stato elaborato uno schema dettagliato per condurre la ricognizione, nel contesto di ulteriore sviluppo dell'Osservatorio.
- Collaborazione con il progetto NUVAl-FORMEZ per **l'orientamento della ricerca valutativa sui Nuclei e sulla Rete**, affidata al Consorzio Bocconi-CLAS, mediante la discussione con il Comitato Scientifico della ricerca per l'individuazione degli obiettivi principali, l'analisi dei fattori che condizionano il ruolo e l'operatività dei Nuclei e della Rete.
- l'esperienza degli APQ è stata analizzata e confrontata con i Contrats de plan in Francia in un **seminario** organizzato congiuntamente a Roma, il 11 e 12 dicembre 2006, dalla Rete e dal Formez – Progetto Nuval;
- è stata sperimentata con successo la riunione del Comitato con modalità **teleconferenza** (come previsto dal Regolamento); l'esperienza è ancora da perfezionare ma potrebbe essere estesa come modalità di lavoro del Comitato di gestione con le singole regioni;
- la manutenzione e lo sviluppo della **fornitura di servizi:** pubblicazione dei database degli Osservatori, del database partecipanti, bacheca degli annunci ecc.;
- il rafforzamento e la migliore **operatività del sito web della Rete;** è stato prodotto il primo *release* del nuovo sito che prevede una nuova organizzazione logica e sistemistica del sito ed un miglioramento degli aspetti di comunicazione ;
- è proseguita con miglioramenti e continuità la pubblicazione del bollettino informatico **retenews** (diffuso ai partecipanti alla Rete);
- a seguito della promozione del Dipartimento per le politiche di sviluppo, la Rete ha finanziato **5 borse di studio** per ricerche nel campo della valutazione degli investimenti a favore dei diplomati dei Master universitari Nuval (secondo ciclo). Nello stesso ambito l'Unità tecnica ha assicurato il tutoraggio di stagisti 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 della 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***

Gli eventi sopra richiamati verificatisi nel corso del 2006 hanno notevolmente limitato l'operatività del Comitato di Gestione e dell'Unità tecnica nel ruolo propulsivo e di sollecitazione dei Nuclei; è quindi difficile una valutazione dell'attiva partecipazione dei Nuclei alle attività di interesse generale. In generale se da un lato, per alcune iniziative intraprese (il Convegno, i seminari, la richiesta di informazioni) si è riscontrato un miglioramento nella reazione dei Nuclei, dall'altro risulta ancora limitato, piuttosto discontinuo e non soddisfacente il contributo offerto spontaneamente o su anche su richiesta, dai Nuclei per altre attività (partecipazione a ricerche valutative, strutturazione di servizi) o, più in generale, per il rafforzamento e consolidamento della Rete.

L'efficienza e l'efficacia dell'azione di supporto amministrativo fornito alla Rete dal Dipartimento Politiche di Sviluppo rappresenta invece un nodo non ancora risolto, non tanto rispetto all'attribuzione e responsabilità del Dipartimento, ma in quanto le modalità di gestione amministrativa rispondono a regole risultate poco adatte a garantire una efficace programmazione delle iniziative, in particolare rispetto alle esigenze di flessibilità e agilità gestionale necessarie all'operatività della Rete e dell'Unità Tecnica".

### **4. Ruolo e potenzialità dei Nuclei**

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

Secondo l'ultima rilevazione del Cipe circa 400 persone operano nei 32 nuclei attivi; di questi, il 70% sono dipendenti dalla stessa Amministrazione con contratti a tempo indeterminato o determinato; la gran parte degli altri operatori hanno contratti di collaborazione.

Il quadro di riferimento delle competenze dei Nuclei), fissato dalla legge 144/99 (che costituisce quindi il retroterra comune ai Nuclei sia delle Amministrazioni Centrali sia delle Regioni) si è ulteriormente arricchito con il ruolo specifico assegnato ai NUVV dal Cipe nel processo di formazione degli Accordi di Programma Quadro-APQ (espressione operativa delle politiche di coesione nazionali).

In tale ruolo, tutti i Nuclei regionali hanno prodotto relazioni di valutazione ex ante degli interventi degli APQ (finanziati con il Fondo aree sottoutilizzate), relative a coerenza, effetti attesi e fattibilità degli investimenti proposti. L'attività di valutazione ha riguardato complessivamente circa 1.600 interventi raggruppati in oltre 130 APQ, per un valore totale di più di 22 Meuro, riguardanti una ampia gamma di ambiti tematici (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 che ha interessato l'intero territorio nazionale, molteplici settori di intervento e una rilevante mole di

---

<sup>7</sup> Il funzionamento dei Nuclei è cofinanziato con risorse di uno specifico fondo nazionale pluriennale per un importo annuo di circa 20 milioni di euro fino al 2005, ridotto nel 2006 a 17 Mln e nel triennio 2007-2009 a circa 12 Mln.

risorse e che è stata condotta con omogeneità di indirizzi, e dunque leggibile anche a livello nazionale, e con carattere di ricorrenza.

Oltre quelle previste dalla L. 144/99, numerose amministrazioni hanno attribuito specifiche competenze ai propri nuclei (supporto alla finanza di progetto, valutazione intermedia dei POR, definizione ed implementazione della valutazione di impatto occupazionale, valutazione dei PIT e dei relativi interventi, valutazione degli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive, ecc).

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. Inoltre, accanto a tali ruoli, 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.

In tale quadro di forte carattere dinamico, che segnala un adattamento continuo e un progressivo consolidamento del ruolo dei Nuclei, si registrano, tuttavia, ancora notevoli 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](http://www.retenuvv.it) fornisce tutte le informazioni e la documentazione utili per conoscere le attività della Rete e dei Nuclei.

*Presentata alla CgN del 31/1/2007*