



Rete dei Nuclei di Valutazione e  
Verifica degli Investimenti Pubblici

## *Relazione sullo stato della ReteNuvv e sul conseguimento degli obiettivi del programma 2007<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 legge144/99) di 32 amministrazioni: 11 Ministeri e tutte le Regioni e Province autonome. Nel corso del 2007 alcuni Nuclei delle Amministrazioni centrali, anche in seguito agli scorpori dei Ministeri, hanno subito profonde ristrutturazioni: il Nucleo del Ministero dell'Istruzione, del Ministero dei Trasporti, del Ministero dell'Ambiente, del Ministero dei Beni Culturali.

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).

<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).

<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 2007 1 borsista del Programma Borse di studio del Master di Valutazione dell'Università di Roma La Sapienza

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 2007: obiettivi e risultati**

I fattori critici che erano stati identificati, nella precedente Conferenza Generale, nel programma 2007 e che si paventava avrebbero compromesso l'operatività della Rete nel corso dell'anno si sono purtroppo verificati. Tali eventi hanno influito negativamente, sulle attività programmate e quindi sul processo di consolidamento e sviluppo dei Nuclei e della Rete. Malgrado i numerosi colloqui e anche gli incoraggiamenti da parte delle Amministrazioni più direttamente interessate al nostro progetto, la Rete non ha trovato nella pratica un aiuto "forte" per far fronte sia agli eventi critici, sia alle normali problematiche amministrative che si sono presentate dalla fine del 2006 ad oggi.

In primo luogo gli impatti negativi, per i Nuclei delle Amministrazioni centrali, delle norme dell'ex art. 29 del D.L. 4.07.2006, n. 223 convertito con L. 248/2006 e successive modifiche. Tale disciplina, alla quale sono stati anche assoggettati i Nuclei (a nostro avviso impropriamente), riduce del 30% la spesa complessiva sostenuta nel 2005 dalle Amministrazioni centrali per organi collegiali ed altri organismi 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. La normativa contiene due potenziali criticità per i Nuclei delle Amministrazioni centrali che hanno significato una forte limitazione non solo dell'operatività di tali Nuclei ma anche una riduzione di efficienza e di efficacia della Rete: da un lato la riduzione degli stanziamenti (che si sommavano a quella pari al 10%, dovuta all'articolo 1, comma 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e a quelle previste nel periodo 2007 al 2009) e dall'altro, addirittura, la soppressioni di parte dei Nuclei. I risultati delle iniziative intraprese dalla Rete per limitare gli impatti negativi della succitata normativa sono stati solo parzialmente soddisfacenti. Se da un lato l'esistenza di tutti i Nuclei è stata salvaguardata, dall'altro, pur ottenendo di portare il quesito sull'applicabilità della norma al Consiglio di Stato, non siamo stati in grado di bloccare l'applicazione della normativa ed in particolare i suoi effetti economici.

Anche le vicende relative al finanziamento della Rete ed alle modalità di gestione amministrativa delle risorse hanno influito in maniera negativa, rallentato e in qualche caso non permettendo l'attività del Comitato di gestione e dell'Unità tecnica. Il capitolo di bilancio, in cui sono appostate le risorse per i Nuclei e la Rete, è stato trasferito dal DPS/MISE al Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica presso la Presidenza del Consiglio

---

<sup>5</sup>L'ultima quota annuale attribuita alla Rete è stata quella relativa all'anno 2006 pari a circa 836.000 euro. Le spese relative all'anno 2007, peraltro limitate alle sole spese di personale e del mantenimento della struttura, sono state coperte da residui di detta assegnazione e di quelli relativi all'anno precedente. Il supporto amministrativo alla Rete è fornito dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

<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".

dei Ministri. La procedura di trasferimento, che si è conclusa nell'agosto 2007 ma i cui effetti ancora perdurano, unitamente alla riorganizzazione degli uffici dell'amministrazione di supporto, ha comportato il blocco di tutte le spese per la gestione dell'Unità tecnica e per l'effettuazione delle attività di Rete provocando la sospensione di gran parte delle iniziative programmate, incluso il IV Convegno al quale si attribuiva un ruolo fondamentale nella strategia di rilancio della Rete e dei Nuclei. Anche il finanziamento dei Nuclei e della Rete è fermo ancora alla prima tranche relativa all'assegnazione 2006; la seconda tranche non è ancora disponibile per i Nuclei anche se il finanziamento è stato deciso dal Cipe nella seduta del 28 settembre 2007, la relativa delibera n. 102 non è ancora registrata. A fronte di tali problemi, il Comitato e l'Unità tecnica si sono dovuti impegnare a seguire costantemente la situazione e a stimolare le amministrazioni coinvolte per la soluzione dei problemi, in particolare per la salvaguardia dei residui degli anni precedenti per il cofinanziamento dei Nuclei e della Rete, l'erogazione degli stipendi ai componenti e ai collaboratori dell'Unità tecnica e la liquidazione di spese relative all'anno 2006, necessarie alla continuità dell'operatività della Rete (affitto della sede, provider etc.). Tale situazione si è parzialmente risolta solo in questi ultimi giorni di fine 2007 ed inizio 2008: la gran parte delle fatture del 2006 è stata liquidata e sembra siano in via di pagamento gli stipendi dei componenti dell'Unità tecnica (che, in tutto il 2007 hanno comunque assicurato la funzionalità dell'ufficio pur nell'incertezza della loro posizione lavorativa). Non è stato invece ancora deciso, da parte dell'Amministrazione di supporto, la procedura per utilizzare il finanziamento della Rete, ovvero la procedura di spesa per le attività di rete; non si sta, inoltre, procedendo a stipulare i contratti dei componenti dell'Unità tecnica per l'anno 2008, riproducendo in forma aggravata le incertezze già vissute nell'anno 2007.

Ai suddetti fattori se ne è aggiunto un altro sul finire del 2007 che ha comportato anch'esso una forte attivazione del Comitato e dell'Unità tecnica sia nei confronti del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica sia interagendo direttamente con la Commissione Bilancio delle Camere. Nella legge finanziaria 2008, presentata al Senato, erano contenute alcune norme, relativamente all'impossibilità, nelle pubbliche amministrazioni, di assunzione di personale con contratti "atipici" e, laddove possibile, con restrizioni non chiare sulle loro caratteristiche professionali. Tali norme, se interpretate in maniera restrittiva, avrebbero potuto causare gravi danni a molti Nuclei, per i quali tale forma di assunzione può essere considerata nella pratica come "obbligatoria". Nell'incertezza interpretativa, il Comitato ha deciso di attivarsi per emendare tali norme; lo sforzo profuso è stato ripagato poiché nell'attuale legge finanziaria sono stati apportati i necessari correttivi all'art.3 comma 77 e comma 79 (modifica dell'art.36 commi 7 e 11 del DL 165/01).

Malgrado le suddette criticità, la Rete ha realizzato le seguenti attività, raggruppabili in quattro filoni principali: a) attività verso le amministrazioni di riferimento 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 verso le amministrazioni di riferimento*

Oltre alle attività indicate in premessa (attività in favore dei Nuclei delle Amministrazioni centrali per l'applicazione dell'art.29 del DL 223/06, iniziative per emendare la Legge finanziaria 2008, costante intervento sulla amministrazione di supporto per la soluzione dei problemi amministrativi e di finanziamento della Rete e dei Nuclei) il Comitato ha stabilito contatti con le amministrazioni e le strutture di "riferimento" (Conferenza Stato Regioni, il CIPE) per rilanciare l'attività ed il ruolo dei Nuclei e della Rete. E' stata presa, inoltre, una iniziativa verso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni per identificare soluzioni comuni delle amministrazioni in

merito alla stabilizzazione del personale e all'organizzazione dei Nuclei. Tali contatti hanno aperto, in alcuni casi, potenzialità e terreni di collaborazione.

## *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, è finalizzata allo sviluppo e al mantenimento di una Base Dati che registri i progressi nell'attuazione dei PIT e che fornisca informazioni organizzate sulla struttura ed evoluzione dei territori interessati dalla realizzazione dei progetti. Il progetto coinvolge le Autorità di Gestione dei POR, i Nuclei, l'Uval e l'Unità tecnica della Rete che hanno sottoscritto i Protocolli per l'interscambio delle informazioni. I risultati del Monitoraggio sono pubblicati in una specifica Banca Dati sul sito della Rete. Per migliorare la funzionalità del sistema, nel corso del 2007 si è, inoltre, operato, insieme con UVAL e Sviluppo Italia, per implementare un software di georeferenziazione, nell'ambito di un progetto finanziato con fondi del Ministero della Funzione Pubblica; il software è disponibile presso l'Unità tecnica.
- **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, di 6 Nuclei regionali (anche se in alcuni casi il loro impegno è stato inferiore alle potenzialità) e dell'Unità tecnica, con le attività di ricerca sul campo condotte da 12 esperti. La Relazione, a cura del Comitato Interistituzionale responsabile per la ricerca, è stata presentata, nel marzo 2007 al CIPE, ed è disponibile sul sito della Rete.
- **QSN 2007-2013** Nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione, la Rete ha predisposto ed ha ufficialmente inviato al Coordinatore del SNV (Uval) un articolato progetto per la diffusione di metodi e risultati relativi alla valutazione del QSN 2007-2013. Il progetto è stato valutato positivamente e si è in attesa di conoscere quante risorse sono disponibili dal SNV per il progetto.

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

La Rete, oltre al mantenimento dei "servizi" ai Nuclei e disponibili sul sito (DB Norme, DB "Sicurezza", mappa dei siti PMV, l'Osservatorio dei Nuclei, ReteNews) ha proseguito nella predisposizione di alcuni strumenti di supporto alle attività dei Nuclei e allo sviluppo delle linee di ricerca identificate :

- **Partenariato pubblico/privato.** Nel marzo 2007 è stato organizzato dalla Rete, dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) e dal Formez il seminario "*Sviluppo del mercato dei PPP in Italia: criticità, rischi ed opportunità*". Sulla base dei risultati conseguiti nel seminario sono stati presi ulteriori contatti con la UTFP al fine di progettare l'avvio di ulteriori iniziative comuni.

L'attività si è concretizzata con la stesura di un primo documento "*Ipotesi di collaborazione tra la Rete dei Nuclei e l'Unità Tecnica Finanza di Progetto - primi elementi di riflessione*" che, partendo da una riflessione sull'evoluzione congiunturale del partenariato pubblico/privato, costituisce la nota propositiva comune per le successive attività da svolgersi in collaborazione. Nel documento viene essenzialmente rilevata la necessità della creazione di sinergie permanenti tra i Nuclei e tra questi e la UTFP; il modello organizzativo per stabilire e mantenere le sinergie strutturali dovrà essere definito in funzione della natura degli interventi da supportare e monitorare e delle specificità istituzionali e organizzative dei singoli Nuclei regionali e ministeriali.

La collaborazione è già stata avviata nel 2007 attuando, con il supporto del Formez, un modulo formativo degli Enti locali sul partenariato pubblico/privato di due giornate ripetuto sulle tre regioni campione della Campania per il Sud, delle Marche per il Centro e della Valle D'Aosta per il Nord.

- **Ricerca sulla metodologia per la valutazione di piani e progetti di innovazione e di ricerca** E' iniziata la collaborazione con l'ISSIRFA, Istituto del CNR sui principali metodi di valutazione adottati nell'Unione Europea. Parallelamente, mediante una borsa di studio Master Nuval è stata sviluppata una ricerca e un archivio di indicatori quantitativi per l'innovazione e la R&S; l'Unità tecnica, inoltre, ha sviluppato uno studio, pubblicato sul sito, sui metodi di valutazione dell'innovazione e della R&S adottati dai Nuclei e sulle problematiche connessi alle diverse metodologie di valutazione.
- **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 ha organizzato, in collaborazione con IPI e Uval, nel giugno 2007 il seminario *Esperienze di utilizzo delle Matrici di contabilità sociale* in cui sono state presentate le esperienze condotte da alcuni Nuclei di utilizzo di tali matrici o di tecniche similari. La Rete partecipa al processo di diffusione delle SAM, all'organizzazione dell'interscambio di esperienze tra i Nuclei e di affinamento delle tecniche; il materiale è disponibile sul sito della Rete.

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

Gli eventi sopra richiamati, verificatisi nel corso del 2007, hanno notevolmente limitato l'operatività del Comitato di Gestione e dell'Unità tecnica nel ruolo propulsivo e di sollecitazione dei Nuclei. Gran parte delle attività che tradizionalmente rappresentano il "fare rete" (quali i seminari, i gruppi di lavoro e soprattutto i Convegni annuali), hanno subito una drastica riduzione a causa delle carenze amministrative e della necessità di impegnare risorse nelle azioni di tutela della Rete e dei Nuclei sopra richiamate.

L'efficienza e l'efficacia dell'azione di supporto amministrativo fornito alla Rete dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri rappresenta un nodo non ancora risolto per quanto riguarda le modalità di gestione amministrativa non ancora concordate, anche se la Rete ha manifestato già da tempo l'esigenza di regole certe e flessibili adatte a garantire una efficace programmazione e gestione delle iniziative.

#### **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 molti Ministeri.<sup>7</sup>

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 Nuclei dal Cipe nel processo di formazione degli Accordi di Programma Quadro-APQ (espressione operativa delle politiche di coesione nazionali).

Il QSN 2007-2013 ha individuato il ruolo che possono svolgere i Nuclei e la Rete nel Sistema Nazionale di Valutazione, per quanto attiene alle attività connesse alla programmazione unitaria 2007-2013 dei Fondi strutturali e del Fondo per le aree sottoutilizzate”.

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).

In tale quadro, 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 11/02/2008*

---

<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.