

## **Progetto NUVAL**

### ***Azione operativa E: “Supporto ai Nuclei di valutazione e ad Amministrazioni centrali, regionali e locali o gruppi di Amministrazioni impegnate in processi valutativi e auto valutativi”***

La riforma della contabilità pubblica attuata con la legge n. 196 del 2009 ha interessato anche procedure e metodologie di valutazione, preventiva e consuntiva, degli investimenti pubblici promossi dalle Amministrazioni Centrali, ferme alle disposizioni, peraltro largamente inattuato, della legge n. 144 del 1999 che introdusse l’obbligo di sottoporre i progetti d’investimento pubblico di maggiore dimensione a valutazioni di convenienza economico-finanziaria da condurre nella cornice di “studi di fattibilità” dedicati.

In attuazione di una delega contenuta nella legge 196 si colloca l’emanazione di due decreti legislativi “gemelli” - il n. 228 e il n. 229 del 2011 - che hanno ridefinito la cornice istituzionale entro cui inserire le valutazioni di efficacia delle spesa infrastrutturale: il primo dedicato alla metodologie e alle procedure della valutazioni *ex ante*, il secondo al monitoraggio degli esiti della spesa in conto capitale. Il contesto normativo è stato completato nel 2012 da alcuni decreti attuativi che hanno fornito indicazioni metodologiche per la rilevazione dei fabbisogni d’investimento - il punto fermo su cui poggia l’intero percorso valutativo - e disciplinato l’assetto degli organismi (i Nuclei di Valutazione e Verifica, NUVV) preposti a svolgere le connesse attività.

Il nuovo assetto prevede che le proposte d’investimento dei Dicasteri di spesa vengano inserite in un documento organico (il *Documento Pluriennale di Programmazione*, DPP) che ne definisce l’ordine di merito sulla base di valutazioni di fattibilità e di efficacia svolte in base a specifiche [Linee Guida](#) (LL GG) settoriali. Il [D.Lgs. n. 228](#) sottopone il DPP all’approvazione condizionante del CIPE; il [D.Lgs. n. 229](#) prevede la creazione nel bilancio di ciascuna amministrazione di un “Fondo Progetti” collegato a un “Fondo Opere”, condizionando il trasferimento delle opere - candidate a finanziamento inserite nel primo dei due fondi - all’esito positivo di scrutini valutativi di tipo tecnico, finanziario ed economico.

La riforma affida al DIPE/PdCM un ruolo di indirizzo e di raccordo istituzionale, assegnando all'UVAL/DPS (Unità trasformata nel NUVAP/PdCM alla fine del 2014) compiti di supporto metodologico e di ausilio per valutazioni di maggiore complessità.

Il forte coinvolgimento dell'Unità di valutazione nella predisposizione dell' "Accordo di Partenariato" dell'Italia con l'Unione Europea per l'utilizzo dei Fondi Strutturali di coesione territoriale del ciclo di programmazione 2014-20, unitamente all'esilità delle competenze in materia di valutazione di progetti disponibili presso l'Unità, induceva il DPS ad acquisire alcune risorse di collaborazione esterna attraverso la Convenzione stipulata nel settembre del 2012 fra il Dipartimento della Funzione Pubblica della PdCM e FormezPA<sup>1</sup>.

Nel corso del 2014, presso UVAL veniva costituito un Gruppo di Lavoro (GdL) che integrava risorse interne all'Unità con apporti selezionati da FormezPA, le cui attività erano rivolte a supportare le Amministrazioni Centrali nella predisposizione delle LL GG settoriali. Nel frattempo, operando in stretta collaborazione con il DIPE, venivano predisposti contributi metodologici diretti a facilitare i dicasteri di settore nell'adattamento ai singoli contesti settoriali dello schema metodologico di riferimento generale delle LL GG valutative.

La risposta delle Amministrazioni destinatarie delle attività previste dall'impianto normativo è stata caratterizzata da forte eterogeneità: se alcuni dicasteri hanno compiuto notevoli avanzamenti nel percorso di predisposizione delle LL GG (in primo luogo il MIT, ma anche il MIBACT e in parte il MATTM), altri hanno segnalato l'intenzione di svilupparle senza tuttavia dare appropriato seguito all'impegno annunciato; un terzo gruppo di ministeri non ha palesato una fattiva volontà a recepire l'impegno ad avviare il nuovo ciclo di programmazione e valutazione delle opere pubbliche.

In una prima fase, che comprende i dodici mesi seguenti all'ottobre 2014, l'attività del GdL si è concentrata da una parte sulla ricognizione della dimensione finanziaria della spesa infrastrutturale; dall'altra sull'applicazione di

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce alla *Convenzione per la realizzazione di azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione a valere sul PON-GAT (FESR) 2007-13, OB. 1.3 "Potenziamento del Sistema Nazionale di Valutazione"*, stipulata il 18 settembre del 2012. In particolare, le attività che hanno dato origine ai lavori presentati in questa nota sono state finanziate a valere sulle risorse allocate all'*Azione E - Supporto ai Nuclei di valutazione e alle Amministrazioni centrali, regionali e locali o gruppi di Amministrazione impegnate nei processi valutativi ed auto-valutativi*".

tecniche di valutazione progettuale e sull'individuazione di indicatori sintetici utili a cogliere i fabbisogni dei principali settori di spesa infrastrutturale.

Rappresentativo del primo filone di analisi è il lavoro [\*\*Analisi descrittiva della spesa in conto capitale dei Ministeri\*\*](#), curato da M. De Castris, S. Ercolano, M. Miali e F. Petrina. Nel secondo insieme figurano alcuni contributi predisposti a beneficio del MIT nella fase di redazione delle LL GG del dicastero. Si tratta in particolare del lavoro [\*\*Case study di un tratto stradale\*\*](#), curato di M. Miali, che mostra l'applicabilità di uno strumento di ausilio per valutazioni di fattibilità tecnico-economica a un'infrastruttura stradale, e di un lavoro che affronta il tema del [\*\*Legame fra scenari macroeconomici, previsioni trasportistiche e valutazioni di sostenibilità economico-finanziaria di progetti infrastrutturali\*\*](#), curato da P. Rubino. È stata inoltre svolta una ricognizione dei possibili indicatori di fabbisogno e di risultato relativi alla sicurezza e all'ordine pubblico, che fornisce suggerimenti circa la metrica dei benefici che gli investimenti infrastrutturali promossi del Ministero degli Interni si prefiggono ([\*\*Le fonti statistiche disponibili per la costruzione di indicatori utili alla valutazione ex-ante dei progetti di investimento. Caso specifico: Indicatori per la stima della domanda di sicurezza pubblica\*\*](#), curato da M. De Castris).

La seconda fase di attività si è sviluppata tra il dicembre 2015 e la fine di maggio del 2016. Constatata la sostanziale inazione di numerose amministrazioni rispetto agli obiettivi della riforma dei processi valutativi del 2011 – con l'unica ma rilevante eccezione del MIT che ha proceduto con la definizione dei metodi valutativi in connessione con la nuova impostazione dell'*Allegato Infrastrutture* del DEF – il GdL ha ritenuto più utile produrre contributi metodologici e valutativi autonomi. Ciò in attesa di verificare la determinazione dei vertici ministeriali a perseguire gli obiettivi di miglioramento della qualità della spesa infrastrutturale previsti dalla riforma.

I contributi elaborati nella seconda fase hanno riguardato: un esempio di applicazione di tecniche multi-criteri alla selezione dei progetti per un'ipotetica missione di bilancio ([\*\*Proposta per un modello di supporto alle decisioni delle Amministrazioni Centrali per la programmazione della spesa e selezione di interventi\*\*](#), curato da S. Ercolano); una ricognizione degli indicatori disponibili per la valutazione di efficacia degli investimenti nei beni culturali, corredata da innovazioni di metodo e suggerimenti migliorativi ([\*\*La programmazione e la\*\*](#)

[valutazione economica: gli indicatori per il settore dei beni e delle attività culturali](#), curato da M. Miali); l'individuazione degli snodi metodologici e procedurali che dovrebbero segnare, secondo le prassi internazionali, il percorso valutativo nelle infrastrutture di trasporto ([Efficacia dei processi valutativi e di programmazione degli investimenti: elementi costitutivi e best practices internazionali](#), curato da F. Petrina); uno scritto sulla definizione del fattore di sconto sociale nei progetti infrastrutturali con rilevanza ambientale e sull'integrazione nell'Analisi Costi-Benefici delle "esternalità ambientali" ([La valutazione economica degli impatti ambientali dei progetti infrastrutturali: alcuni approfondimenti](#), curato da P. Rubino).