

Gli approfondimenti che seguono attengono a tre temi cruciali per il miglioramento dell'azione della Pubblica Amministrazione:

- la definizione di metodi e strumenti per la produzione e la diffusione di basi informative di elevata qualità, nonché per l'accompagnamento all'utilizzazione delle informazioni stesse da parte delle Amministrazioni a sostegno delle decisioni pubbliche (cfr. paragrafi II.3.1 e II.3.3);
- l'elaborazione e l'introduzione di meccanismi di incentivazione mirati al fine del rafforzamento tecnico e organizzativo delle Amministrazioni (cfr. paragrafo II.3.2);
- l'implementazione di sistemi per il monitoraggio costante dell'attuazione delle politiche, al fine di raccogliere informazioni utili per aumentare la consapevolezza dell'Amministrazioni, nonché il sostegno all'utilizzo di tali informazioni per la rimodulazione degli interventi programmati (cfr. paragrafi II.3.4 e II.3.5).

II.3.1 Metodi per la costruzione di conti consolidati regionali e usi per l'analisi e la *policy*: una Guida ai CPT

Nel corso del 2006 è stata redatta, a cura del gruppo dedicato a tale progetto nell'ambito dell'UVAL (cfr. paragrafo I.1), la nuova *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*: un volume che rende disponibile a tutti gli utenti, compresi i produttori, una ricostruzione organica di obiettivi, metodi e scelte sottostanti la costruzione dei CPT.

La Guida è uno strumento operativo con un doppio obiettivo:

- fornire supporto alla Rete dei Nuclei Regionali CPT che necessitano di un quadro organico e completo per garantire l'applicazione di criteri e metodi corretti ed omogenei;
- sostenere tutti gli utilizzatori delle informazioni, che necessitano, a garanzia di un uso corretto del dato, di un quadro completo della metodologia utilizzata per poter analizzare quanto estratto dalla banca dati e sfruttare le sue (numerose) potenzialità, nonché avere, al tempo stesso, piena consapevolezza dei vincoli che derivano dalla natura del dato, dalle fonti utilizzate, dai criteri metodologici adottati.

La costruzione della metodologia applicata per la realizzazione della banca dati CPT è avvenuta per approssimazioni successive ed è stata accompagnata da una intensa attività di informazione e formazione, di costruzione di capacità tecnica e amministrativa nei confronti delle amministrazioni regionali, dalla predisposizione di strumenti finalizzati al rafforzamento dei singoli Nuclei Regionali (cfr. paragrafo II.3.2) e da uno sforzo di unitarietà operativa della banca dati. Era quindi necessario raccogliere e sistematizzare le scelte effettuate, i criteri utilizzati, le classificazioni adottate e le modalità informatiche di alimentazione e di esplorazione della banca dati, mettendo tutti questi elementi a disposizione di studiosi, ricercatori e analisti per condividerli in modo organico a dieci anni dall'avvio del progetto.

L'obiettivo di una sempre più ampia fruibilità delle informazioni CPT, ha da sempre caratterizzato il progetto, ed è oggi prossimo ad essere raggiunto, garantendo una completa accessibilità dei dati elaborati. La disponibilità di flussi contabili regionalizzati

deve essere tuttavia necessariamente corredata da adeguate informazioni metodologiche di supporto per essere davvero completa e pienamente utilizzabile.

La prima Guida metodologica dei CPT è stata pubblicata nel 1999 ma nel corso degli ultimi anni numerosi sono stati i cambiamenti legislativi e contabili che hanno avuto ripercussioni sulla struttura stessa della banca dati. Il Nucleo Centrale CPT ha cercato, in questi anni, di rappresentare all'esterno le evoluzioni metodologiche applicate, i cambiamenti intervenuti e le novità strutturali della banca dati rendendo disponibili informazioni di dettaglio su un sito internet dedicato, costantemente aggiornato e disponibile anche in lingua inglese per favorire il dibattito teorico nel panorama internazionale. La nuova Guida dà l'occasione di approfondire tutte quelle tematiche lì rappresentate e sarà anch'essa tradotta in inglese.

La redazione della Guida risponde inoltre a un'esigenza da tempo evidenziata, essendo oggi i Conti Pubblici Territoriali un solido strumento di ripartizione territoriale dei flussi finanziari pubblici, a supporto dell'attività dell'analista e del *policy maker*, sia a livello centrale che a livello regionale. Attualmente la banca dati, colmando un vuoto storico delle fonti informative italiane sulla distribuzione territoriale delle spese e delle entrate e rendendo possibile una programmazione più informata e consapevole, è utilizzata per molteplici scopi.

Dal punto di vista della programmazione nazionale, già da diversi anni è utilizzata nel Rapporto DPS, nel DPEF e nella predisposizione del Quadro Finanziario Unico per monitorare le *policy* messe in atto dai decisori pubblici. Fin dal 1994, inoltre, i Conti Pubblici Territoriali vengono usati per la predisposizione delle informazioni necessarie alla verifica del Principio di Addizionalità dei fondi nazionali rispetto a quelli comunitari, così come specificato nei vari documenti dell'Unione Europea. Dal punto di vista della programmazione regionale, invece, sono 11 le Amministrazioni Regionali che utilizzano oggi la banca dati CPT nei loro documenti, siano essi programmatici, che istituzionali, e molte altre regioni stanno lavorando per seguire l'esempio delle prime.

Da non trascurare è, anche, l'intensa attività di analisi settoriale svolta all'interno dell'UVAL stessa a partire dai dati CPT su settori strategici quali i trasporti, il turismo, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il ciclo integrato dell'acqua, ecc. Queste attività, oltre a far luce sulle modalità di funzionamento di comparti di spesa che sono oggetto di cospicui finanziamenti pubblici, sono estremamente utili alla banca dati stessa in quanto fanno emergere limiti e potenzialità, nell'uso delle informazioni contenute in CPT.

Variegato è, infine, il panorama di analisi svolte da ricercatori, Università, istituzioni pubbliche e private, che usufruiscono della banca dati per rappresentare le diverse sfaccettature di realtà territoriali. Due importanti risultati per CPT sono stati raggiunti sia con la decisione della SVIMEZ di utilizzare, nel suo Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, le informazioni relative ai flussi finanziari regionalizzati di fonte CPT, sia l'utilizzo delle stesse da parte della Contabilità Nazionale dell'ISTAT, per effettuare le stime a livello territoriale delle spese per investimenti delle Amministrazioni pubbliche per la costruzione del Conto risorse e impieghi a livello regionale.

II.3.2 Il sistema premiale come incentivo al miglioramento della qualità delle informazioni: il rafforzamento della rete dei Nuclei Regionali CPT

I CPT sono prodotti da un Nucleo Centrale, operante nell'ambito dell'UVAL, e da 21 Nuclei costituiti presso ciascuna regione e provincia autonoma (cfr. paragrafo I.1). La struttura organizzativa scelta, pur costituendo un esempio concreto di progetto federato e di effettiva collaborazione interistituzionale tra diversi livelli di governo del territorio, presenta dei rischi e delle possibili debolezze. Il panorama dei diversi Nuclei è infatti variegato, l'articolazione interna di ciascun Nucleo, il numero di persone che vi sono impiegate, così come le loro specializzazioni, sono lasciate all'autonomia delle singole Regioni. Ciò rappresenta al tempo stesso una fonte di ricchezza e accrescimento per il progetto, così come di vulnerabilità organizzativa, dal momento che il prodotto finale dei CPT è inevitabilmente il risultato del lavoro congiunto di tutti i soggetti che ad esso cooperano.

Particolare attenzione è stata posta, nel corso degli anni, al rafforzamento della Rete dei Nuclei Regionali CPT ed alla attenuazione dei suoi punti di debolezza, sia attraverso il Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica (sia 1994-1999 che 2000-2006), sia, e in primo luogo, attraverso l'introduzione di un meccanismo premiale rivolto all'intera Rete CPT, in considerazione della rilevanza dei CPT come strumento per il monitoraggio delle risorse finanziarie pubbliche che affluiscono a ciascun territorio regionale.

Due sono, al 2006, le riserve premiali destinate alla Rete. La prima riserva premiale, introdotta dalla Delibera CIPE n. 36/2002 a seguito del parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ha avuto l'obiettivo di ottenere un primo rafforzamento della rete dei Nuclei Regionali, tale da garantire la messa a regime del progetto sia in termini di completezza e qualità dei conti prodotti da ciascuna Regione, sia di tempestività. Oggetto di valutazione per la prima assegnazione delle risorse premiali, conclusasi a dicembre 2005, è stata la consegna da parte dei Nuclei Regionali, secondo un piano di scadenze predefinite, di conti consolidati, certificati e completi con riferimento ai flussi finanziari degli anni 1998-2004. Particolare attenzione è stata posta alla rilevazione di alcune specifiche categorie di enti sub-regionali, quali Enti collegati, aziende speciali e municipalizzate, consorzi, Camere di commercio, Enti/Autorità portuali e Amministrazione Regionale.

L'erogazione dei fondi premiali è avvenuta in due distinte tranches, ratificate dalle Delibere CIPE n.134/2003 e n.6/2006. Le risorse non attribuite alle Regioni, per il mancato raggiungimento del 100 per cento di quanto originariamente stanziato, sono state destinate al Nucleo Centrale sempre per finalità di consolidamento della Rete. A tale scopo è stata realizzata una attività di formazione rivolta a tutti i Nuclei CPT per garantire un comune background di conoscenze su tematiche di finanza regionale. Il Nucleo Centrale ha inoltre finanziato direttamente alcuni percorsi di ricerca volti ad approfondire l'universo del Settore Pubblico Allargato Locale, elemento fortemente caratterizzante la banca dati CPT.

L'analisi degli esiti finali della prima premialità rivolta ai Nuclei CPT, ha segnalato un effettivo rafforzamento della struttura organizzativa: tutte le Regioni hanno infatti costituito un Nucleo CPT effettivamente operativo. Si sono, però, continuati a verificare molti cambiamenti nel personale addetto ai CPT, segnale della persistenza di una certa "fragilità" della Rete stessa. L'obiettivo della completezza dei conti è stato realizzato per

la maggior parte dei comparti previsti dalla Delibera n. 36/2002, pur permanendo, al termine del percorso premiale, alcune sacche di incompletezza, come dimostrato dalla non erogazione della totalità dei fondi disponibili.

Il meccanismo premiale, incentivando la sempre migliore qualità dei conti prodotti dai singoli Nuclei Regionali, ha fatto sì che alcune criticità della rilevazione venissero alla luce. Si è avvertita in modo netto la mancanza di una procedura informatica unitaria che desse la possibilità di leggere i dati in serie storica e di correggere direttamente eventuali anomalie. Il Nucleo Centrale ha raccolto tale esigenza, ed ha investito, con impegno e risorse umane dedicate, nella predisposizione di un applicativo informatico centralizzato che tenesse conto delle difficoltà incontrate dai Nuclei regionali nel corso della prima esperienza di premialità.

L'obiettivo della tempestività dei dati è stato invece raggiunto solo alla scadenza finale della prima premialità. A novembre 2005 sono infatti stati consegnati i conti regionali provvisori relativi all'anno finanziario 2004. L'aver prodotto una sola annualità con tale ridotto *lag* temporale, ha segnalato la necessità di investire ulteriori risorse per garantire la piena replicabilità di tale risultato e per testare i criteri di stima adottati per sopperire alla mancanza di alcuni dati di base, non disponibili prima di circa 24 mesi dal termine dell'anno finanziario di riferimento.

L'analisi degli esiti della prima premialità, ha portato, nel corso del 2006, ad assegnare al Progetto CPT una seconda riserva premiale, sancita dal CIPE con la Delibera 1/2006, "per incentivare la definitiva messa a regime del sistema CPT, tenuto conto dei positivi esiti della prima assegnazione". Anche in questo caso i criteri da soddisfare riguardano completezza, qualità e tempestività, ma vengono ora declinati in modo più stringente. La nuova fase premiale, la cui erogazione è articolata in due tranches, presenta, infatti, come nuovi traguardi:

- il superamento delle ultime fragilità della rete dei Nuclei Regionali;
- l'ulteriore ampliamento dell'universo sub-regionale a comprendere in maniera sistematica le nuove realtà istituzionali venutesi a creare negli ultimi anni;
- il monitoraggio della nuova procedura informatica per l'introduzione di nuovi controlli di qualità nella produzione dei dati;
- l'ulteriore riduzione del lag temporale di produzione dei conti e il miglioramento dei criteri di stima;
- l'utilizzo della base dati "Conti Pubblici Territoriali" nei documenti di programmazione regionale di tutto il territorio italiano.

II.3.3 Le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio

Nell'ambito della statistica ufficiale la **contabilità ambientale** è la branca che si occupa in maniera sistematica delle interrelazioni tra economia e ambiente. Tali interrelazioni vengono descritte attraverso una pluralità di conti, che sono strettamente connessi con i conti economici nazionali e standardizzati in ambito internazionale⁶⁹. Questo tipo di

⁶⁹ Sono quattro i principali tipi di conti ambientali: i Conti fisici dei flussi di materia a livello di intera economia; i Conti dei flussi di tipo NAMEA (conti economici nazionali integrati con conti fisici

informazioni, specialmente se disaggregate a livello regionale, possono divenire uno strumento prezioso di supporto alle politiche di sviluppo territoriali.

Tali considerazioni sono state il punto di partenza per la realizzazione di un progetto congiunto dell'UVAL e dalla Direzione Centrale della Contabilità Nazionale (DCCN) dell'Istat sulle potenzialità d'uso degli strumenti di contabilità ambientale per finalità di supporto alle politiche di sviluppo. Il progetto, avviato all'interno del "*Programma di Diffusione delle Conoscenze*" (delibere CIPE 36/2002 e 17/2003) e conclusosi a fine 2005, aveva i seguenti obiettivi:

- a) Definire un quadro concettuale di riferimento complessivo, che illustri le potenzialità di utilizzo delle informazioni di contabilità ambientale per il disegno, monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo;
- b) Individuare un sottoinsieme di aggregati di contabilità ambientale di particolare rilevanza pratica per le politiche di sviluppo, sulla base delle priorità strategiche degli attuali programmi nazionali e comunitari di sviluppo e dalla fattibilità (in termini finanziari, organizzativi, istituzionali, ecc.) della raccolta ed elaborazione dei dati;
- c) Elaborare, a titolo dimostrativo e sperimentale, le stime di alcuni degli aggregati definiti per una o più regioni pilota.

La collaborazione tra UVAL e Istat è scaturita nella pubblicazione di un documento metodologico dal titolo "*Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*" (**Materiali UVAL n. 5 – Anno 2005**)⁷⁰, che oltre a presentare lo stato dell'arte della contabilità ambientale in Europa ed in Italia, fornisce un quadro concettuale per l'uso di informazioni derivanti dai conti ambientali per le politiche di sviluppo e pone alcune considerazioni sulle priorità per l'elaborazione di tali conti a diverse scale territoriali. In questo contributo vengono presentate, tramite degli esempi basati su dati recentemente disponibili, alcune potenzialità di utilizzo della contabilità ambientale per le politiche di sviluppo, evidenziando il valore aggiunto di queste informazioni rispetto ad altre tipologie di statistiche. Infatti, in un paese che presenta forti disomogeneità territoriali in termini economici, sociali e ambientali, le informazioni fornite dai conti ambientali possono aiutare i decisori a scegliere quali territori, settori economici e comparti ambientali privilegiare e in che misura, fornendo una quantificazione delle sinergie e dei *trade-off* esistenti (vedi Riquadro II.3.1).

Nell'ambito di un seminario su "*Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*"⁷¹ la bozza preliminare del documento metodologico è stata discussa da una serie di interlocutori privilegiati tra cui amministratori pubblici responsabili di differenti tipologie di politiche di sviluppo (e quindi potenziali utilizzatori dei risultati del progetto), parlamentari; esponenti del mondo accademico; esperti di valutazione e altri portatori di interesse, anche provenienti da organizzazioni non governative.

ambientali); i Conti delle spese per la tutela dell'ambiente del sistema SERIEE (EPEA e RUMEA); i conti patrimoniali fisici delle risorse naturali. Per l'Italia si dispone di dati di contabilità ambientale, aggiornati annualmente, per un sottoinsieme di conti ambientali che, allo stato attuale, restituiscono un'immagine delle pressioni generate e delle risposte dei diversi soggetti economici per l'intero territorio nazionale.

⁷⁰ La pubblicazione è disponibile in italiano e in inglese e scaricabile anche dal sito del DPS all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/materialiuvall/metodi.asp>.

⁷¹ Vedi http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2005/124135_news_dps-istat.htm.

Sono stati, inoltre, prodotti a titolo sperimentale i seguenti aggregati di contabilità ambientale per la Regione Lazio:

- i dati NAMEA (*National Account Matrix includine Environmental Accounts*) delle emissioni atmosferiche - anno 2000;
- i dati relativi alle Spese per la “protezione dell’ambiente” (secondo l’EPEA – *Environmental Protection Expenditure Account*) sostenute dalla Amministrazione regionale – anno 2001, ed aggiornamento della serie storica 1995-2000.

I dati sono disponibili *on-line*, insieme agli altri aggregati statistici prodotti nell’ambito del progetto, sul sito <http://www.istat.it/ambiente/contesto/ambientale/index.html>.

I risultati ottenuti sia sotto il profilo concettuale e metodologico, sia sotto il profilo applicativo, costituiscono una solida base per l’avvio della costruzione di un sistema di conti ambientali per tutte le regioni italiane. A questo riguardo è stato predisposto un piano di lavoro per la produzione di Conti NAMEA delle emissioni atmosferiche per tutte le regioni, attualmente in attesa di approvazione per un ulteriore finanziamento.

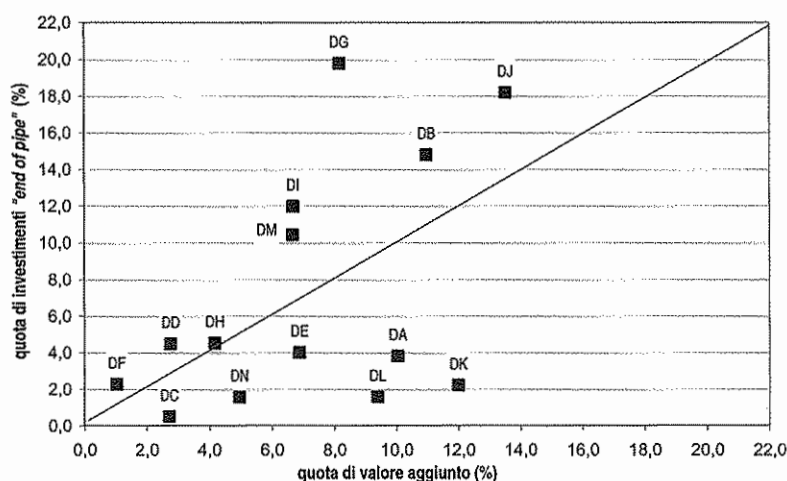
RIQUADRO II.3.1 – POTENZIALE DI UTILIZZO DEI CONTI AMBIENTALI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO

I conti ambientali, specialmente se disaggregati territorialmente, consentono di rispondere, come nessun altro strumento statistico, a domande sulle dinamiche che legano le politiche di sviluppo e l’ambiente - effetti negativi sull’ambiente, retroazione negativa sull’economia, interventi di tutela ambientale - tipiche della fase di programmazione degli interventi (e in qualche modo importanti anche nella fase di valutazione).

Ad esempio, è possibile confrontare il contributo percentuale delle industrie manifatturiere, tutte particolarmente inquinanti, al totale degli investimenti di tipo “end-of-pipe” per la riduzione delle emissioni atmosferiche nocive (desunto dai dati di spesa per la protezione dell’ambiente del conto EPEA) con il contributo all’economia delle stesse industrie (vedi Figura II.3.1). I dati rappresentati possono essere utili per individuare, ad esempio, le attività economiche il cui contributo agli investimenti per la protezione dell’ambiente è minore del contributo all’economia in termini di valore aggiunto (punti sotto la diagonale) e per valutare se avviare politiche mirate di promozione degli investimenti in tecnologie “più pulite” proprio in tali settori, visto il loro peso all’interno del sistema economico.

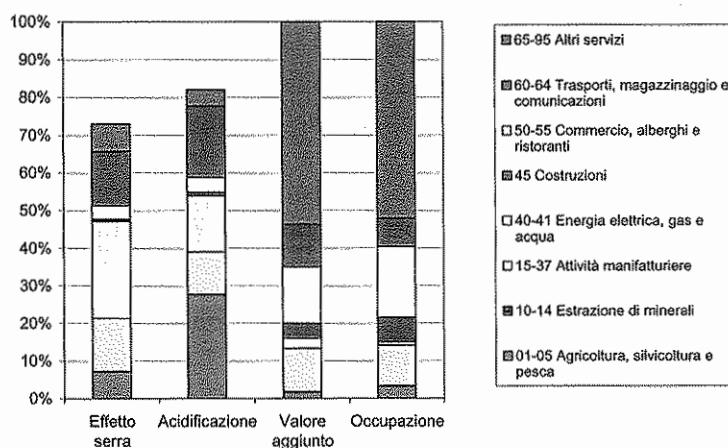
Per quanto riguarda i conti ambientali disaggregati a livello regionale, la NAMEA regionale consente, per esempio, di identificare quali settori economici maggiormente contribuiscono alle pressioni ambientali in un determinato territorio. La Figura II.3.2 rappresenta il peso che le diverse attività economiche hanno nel determinare sia le emissioni atmosferiche che contribuiscono all’effetto serra e all’acidificazione, sia il valore aggiunto e l’occupazione nel Lazio. Questo tipo di dati è una preziosa base per effettuare simulazioni sull’impatto economico e occupazionale di eventuali misure per la riduzione dell’impatto ambientale.

Figura II.3.1 Investimenti “end of pipe” per la protezione dell’aria e clima e valore aggiunto per attività economica del settore manifatturiero (contributo percentuale al totale del settore). Italia – anno 2001



Legenda: DA. Industrie alimentari, bevande e tabacco; DB. Ind. tessili e abbigliamento; DC. Ind. conciarie, fabbricaz. prodotti cuoio, pelle e similari; DD. Ind. legno e prodotti legno; DE. Fabbricaz. pasta-carta, carta e prodotti carta; stampa e editoria; DF. Fabbricaz. coke, raffinerie petrolio, trattamento combustibili nucleari; DG. Fabbricaz. prodotti chimici e chimici artificiali; DH. Fabbricaz. articoli in gomma e materie plastiche; DI. Fabbricaz. prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi; DJ. Produzione metallo e fabbricaz. prodotti in metallo; DK. Fabbricaz. macchine e apparecchi meccanici; DL. Fabbricaz. macchine e apparecchiature elettriche e ottiche; DM. Fabbricaz. mezzi di trasporto; DN. Altre ind. manifatturiere

Figura II.3.2 Emissioni atmosferiche per tema ambientale, valore aggiunto e occupazione per raggruppamento di attività economica. Lazio – Anno 2000 (composizione percentuale)



Fonte: Elaborazione dati Istat.

Altri esempi sono riportati nella edizione 2005 del Rapporto DPS e nel già citato documento Materiali UVAL n.5, nonché in un contributo presentato al III convegno della Rete del Nuclei di Valutazione e Verifica (Bologna 31 gennaio - 1 febbraio 2006) e pubblicato nei relativi Atti.

II.3.4 Il monitoraggio dei Progetti Integrati Territoriali

Il progetto di Monitoraggio geo-referenziato dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) è volto a raccogliere e standardizzare informazioni di provenienza regionale, necessarie alla valutazione di questa innovativa modalità di attuazione dei programmi operativi regionali.

Nel portare avanti questo progetto, l'UVAL agisce su mandato del Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006 che, con decisione del marzo 2003, le aveva affidato, in collaborazione con la Rete dei Nuclei di valutazione delle regioni Ob.1, "l'architettura e la manutenzione ...di un sistema di monitoraggio geo-referenziato dei PIT".

Le informazioni, messe a disposizione dalle Autorità di gestione dei Programmi Operativi Regionali attraverso i rispettivi Nuclei di Valutazione, riguardano aspetti anagrafici, finanziari e di contenuto dei progetti integrati e degli interventi di dettaglio che essi contengono. Vengono riportati inoltre elementi di sintesi sui modelli di gestione adottati, sul tema dell'idea forza strategica di guida al progetto, e sui partecipanti al partenariato privato di progetto.

Negli ultimi due anni, la frequenza delle riunioni del gruppo tecnico di indirizzo del progetto, a cui partecipano i nuclei di valutazione delle regioni Ob.1, è stata inferiore rispetto a quanto avvenuto nei precedenti anni, in cui sono state decise le caratteristiche fondamentali del sistema ed il suo contenuto informativo. Trattandosi della fase attuativa di un progetto in larga parte definito nelle sue linee generali, ma densa di difficoltà tecniche, nel corso del 2005 si è deciso di affidare responsabilità generali per il raggiungimento degli obiettivi fissati ad un project manager selezionato sul mercato con criteri competitivi⁷².

Le principali attività condotte dall'UVAL nel corso del 2005 e 2006 hanno riguardato:

- La predisposizione ed il perfezionamento di un **modulo elettronico** per il trasferimento dei dati dalle regioni all'Unità Tecnica della Rete dei Nuclei. Questo strumento introduce alcuni controlli ai dati che vi vengono inseriti, minimizzando gli errori nella loro imputazione e favorendo la loro standardizzazione. Esso facilita l'inserimento di alcuni campi di testo previsti, consentendone la selezione da un menu predefinito, ed previene gli errori più gravi come quelli nei codici identificativi degli interventi.
- L'acquisizione al sistema dei **progetti integrati urbani**, per le regioni che non li avevano inizialmente sottoposti a monitoraggio. Questo genere di progetti che hanno caratteristiche analoghe ai progetti integrati territoriali in senso stretto, venivano inviati al sistema da parte di alcune regioni e non da altre, solo in virtù del fatto che queste ultime li denominavano diversamente. In questo modo si veniva a creare una ingiustificata esclusione di alcuni progetti, analoghi ad altri che venivano sottoposti a monitoraggio.
- La firma di **protocolli d'intesa** interistituzionali per l'interscambio dei dati tra amministrazioni regionali, l'UVAL e presidenza della rete dei Nuclei di valutazione.

⁷² La selezione è stata effettuata attraverso la valutazione di più di 200 candidature ricevute in risposta ad un avviso pubblico, seguita da più di 15 colloqui a cui sono stati invitati i candidati che meglio rispondevano alle caratteristiche richieste.

Questi atti costituiscono la base di un reciproco impegno delle istituzioni firmatarie alla condivisione, alla organizzazione sintetica ed alla pubblicazione di un serie di informazioni sui PIT.

- Creazione e caricamento sul sito del monitoraggio di **tabelle di natura socio-economica** riferite alle aree PIT. Sono state progettate quattro tabelle che riportano dati sintetici desunti da fonti pubbliche su quattro ambiti di interesse: la popolazione, i settori industriali, l'agricoltura, ed il turismo. Le quattro tabelle sono state calcolate per ciascuna delle 148 aree territoriali di progettazione integrata e messe a disposizione degli utenti nella sezione del sito dedicata ai singoli PIT.
- Realizzazione di **mappe** a cura dell'ufficio cartografico del DPS che sono state caricate sul sito e divengono visualizzabili nelle sezioni dedicate a ciascun PIT. Esse consentono di localizzare il territorio di attuazione del progetto all'interno della regione di riferimento

Queste attività si sono riflesse in un arricchimento ed in un rafforzamento qualitativo del sistema informativo oggi a disposizione del pubblico sul sito della Rete dei Nuclei di Valutazione che oggi è divenuto completamente operativo, seppure con forte ritardo rispetto alle aspettative. Grazie ad esso sono oggi disponibili sul sito informazioni standardizzate sui progetti integrati delle regioni nell'Ob.1 2000-2006⁷³. Il grado di completezza delle informazioni è da considerarsi accettabile, anche se non perfetto. Le lacune che ancora esistono nei dati messi a sistema, così come parte del ritardo nel raggiungimento dei risultati del progetto, dipendono da difficoltà che le regioni stanno incontrando nell'attuazione dei PIT, che il sistema di monitoraggio si limita a riflettere. Nella consapevolezza che la sostenibilità di questa fonte informativa dipenda molto dal suo grado di utilizzo, negli ultimi mesi del 2006 si è deciso di dare maggiore pubblicità a questo nuovo strumento di monitoraggio nella comunità degli addetti ai lavori, dei valutatori e degli analisti di politiche pubbliche.

Avendo ormai assicurato al sistema gran parte delle informazioni che all'interno della Rete dei Nuclei si era convenuto di monitorare, alla fine del 2006 il progetto ha iniziato ad interessarsi al problema della geo-referenziazione in senso stretto⁷⁴. L'idea di partenza è di predisporre uno strumento che consenta la realizzazione di mappe tematiche ed adattabili a diverse esigenze di analisi e di rendicontazione. Come per le fasi precedenti del progetto, si è deciso di procedere alla progettazione di questa componente del sistema con un approccio partenariale, graduale ed attento ai costi imposti dalle rilevazioni aggiuntive.

Per questo si è avviato un dibattito tra i Nuclei di Valutazione attraverso l'organizzazione di un seminario tra nuclei di valutazione ed addetti ai lavori esperti di sistemi informativi geografici, in cui sono stati posti a confronto alcuni prototipi di sistemi di georeferenziazione interattivi in grado di visualizzare all'interno di mappe tematiche i progetti complessi ed i relativi interventi. Il seminario, tenutosi il 12 dicembre 2006 ha consentito di apprezzare vantaggi e svantaggi di differenti approcci alla geo-referenziazione, di contemperare le richieste degli analisti settoriali con quelle

⁷³ I dati sono consultabili sul sito http://www.retenuvv.it/utilita/prod_rete/pit/analisi.php.

⁷⁴ Ai fini di questo progetto, per geo-referenziazione si intende la rappresentazione grafica degli aspetti spaziali dei PIT e dei relativi interventi, in interazione con altre variabili territoriali.

degli esperti di informatica, conducendo alla formazione di una visione più chiara del sistema che sarà possibile porre in essere nel corso del 2007.

II.3.5 Il sostegno all'attuazione della Riserva Aree Urbane

La Riserva Aree Urbane (RAU) è stata alimentata da risorse destinate al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, stanziata dalla delibera CIPE 20/2004 a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) per 207 milioni di euro. La programmazione della RAU si è sviluppata attraverso un processo iniziato nell'autunno del 2004 quando, con un rilevante contributo dell'UVAL, un Tavolo Inter-Istituzionale convocato dal DPS di concerto con il Ministero Infrastrutture e Trasporti (MIT) e composto dal regioni, città, e partenariato ne ha approvato le priorità, criteri e regole di funzionamento⁷⁵.

Al principio del 2005, l'UVAL ha partecipato, con il Servizio Intese del DPS e il MIT, ai momenti di preparazione e istruttoria tecnica degli Accordi di Programma Quadro (APQ) generati dalla RAU nelle otto Regioni del Mezzogiorno. La forte contrazione dei tempi di programmazione imposti dal Programma di accelerazione e dalla delibera, pur assicurando al processo di programmazione una positiva maggiore rapidità, ha comportato una diminuzione complessiva del tempo da dedicare alla predisposizione degli atti alla base della stipula degli APQ (con particolare riguardo alle relazioni tecniche), incidendo in qualche caso sulla qualità, efficacia e rigore tecnico-strategico complessivo delle scelte realizzate.

In questa fase, l'UVAL ha analizzato gli articolati, le relazioni tecniche e le singole schede di intervento proposti dalle Regioni, proponendo modifiche migliorative alle strategie e piani di investimento degli APQ e, in taluni casi, prevenendo l'approvazione di interventi, modalità di attuazione, e schemi finanziari difforni dagli obiettivi e dai criteri stabiliti per la Riserva. L'accompagnamento ha trovato un importante momento negoziale nelle riunioni tecniche preparatorie dove le amministrazioni centrali e regionali (e, in alcuni casi, i Comuni attuatori) hanno discusso i contenuti e i singoli interventi e negoziato le modifiche necessarie.

Sottoscritti gli accordi nel marzo 2005, l'UVAL ha intrapreso un lavoro di analisi e elaborazione dei documenti di programmazione con l'obiettivo di fornire rapidamente al Tavolo Inter-istituzionale e al CIPE un quadro informativo completo sui primi risultati della RAU. Utilizzando i dati dell'Applicativo Intese, l'UVAL ha completato una relazione sul confronto tra obiettivi e risultati di programmazione della RAU, presentata al Tavolo e trasmessa al CIPE nel mese di maggio. La Tavola II.3.1, ripresa dalle conclusioni della relazione, presenta un giudizio complessivo sulla corrispondenza tra gli obiettivi della RAU e quanto emerso dalle decisioni di investimento delle Regioni⁷⁶.

⁷⁵Per approfondimenti su questa fase, si rinvia alla Relazione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del 2004.

⁷⁶La relazione *“La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione”* completa è disponibile sul sito:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Relazione_al_CIPE_Stato_di_Attuazione_RAU.pdf

Tavola II.3.1 Obiettivi e risultati della programmazione RAU (delibera 20/04)

Obiettivo RAU	Grado di Raggiungimento
Partenariato inter-istituzionale	3
Rapidità programmatica	3
Apertura e trasparenza selezione	3
Cooperazione regione, comuni e partner s.e.locali	2
Accelerazione della spesa per investimenti	3
Valorizzare progettazione avanzata	3
Sostegno alla progettazione innovativa	3
Progettazione finanzia di progetto e altra PPP	1
Concentrazione territoriale	3
Concentrazione su interventi	3
Co-finanziamento comunale	3
Valorizzazione strumenti di programmazione	2

Leggenda: 1 = basso; 2 = medio; 3 = Alto

Fonte: Elaborazione UVAL (2005)

In generale, le decisioni di programmazione segnalavano premesse, sulla carta, molto soddisfacenti: i processi e gli investimenti reali parevano fortemente orientati verso gli obiettivi di concentrazione, efficacia e innovazione della RAU. Questo risultato ha contribuito alla decisione del CIPE di prevedere un nuovo stanziamento per la RAU nella delibera 35/2005, incrementato a 240 milioni di euro per il Mezzogiorno, e esteso alle Regioni del Centro Nord (44 milioni di euro).

Anche in seguito alla nuova delibera, l'UVAL ha concentrato le proprie attività sul monitoraggio degli investimenti in realizzazione, raccogliendo informazioni operative e dati finanziari, e realizzando interviste con responsabili regionali e comunali. L'evidenza raccolta ha velocemente ridimensionato alcune delle ottimistiche aspettative emerse in fase di programmazione. Tra le "premesse tradite" identificate dalle analisi, si segnalano in particolare:

- le incertezze e debolezze nel *policy design* regionale, il difficoltoso avvio e, in taluni casi, lo snaturamento dei troppi (e troppo ricchi) piani strategici approvati;
- un sostanziale slittamento dei tempi inizialmente previsti nei cronogrammi fisici e finanziari.

Le analisi svolte hanno anche evidenziato una forte preponderanza di interventi per infrastrutture che, a lavori ultimati, dovrebbero ospitare l'erogazione dei più vari servizi di pubblico interesse (musei, centri sociali o polivalenti, auditorium, etc.). Su tali interventi, le attività condotte giustificano una robusta impressione che le proposte dei Comuni, e le procedure di selezione/approvazione delle Regioni, non trattino con la necessaria profondità e completezza gli aspetti della futura gestione e della sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo dei servizi pubblici previsti.

I risultati delle attività analitiche hanno rappresentato la base informativa per il contributo dell'UVAL nell'impostazione degli APQ della RAU a valere sulla delibera 35/2005. Con il lavoro istruttorio dell'Unità, il DPS ha convocato nuovamente il Tavolo Inter-Istituzionale (marzo 2006), con riunioni e composizione differenziate per le due macro-regioni oggetto degli stanziamenti del CIPE. Il Tavolo del Centro-Nord ha stabilito che, nel programmare le risorse RAU, le Regioni potranno eventualmente

derogare alle priorità e i criteri previsti per il Mezzogiorno, in ragione delle opportune specificità relative al contesto territoriale e, soprattutto, della dimensione più limitata delle risorse impiegate.

Nella riunione del Tavolo Mezzogiorno, sulla base di valutazioni sugli APQ in attuazione, l'UVAL ha fornito alcune proposte per la programmazione delle nuove risorse, in larga parte accolte dalle decisioni del Tavolo. In particolare, si veniva deliberata:

- l'inopportunità di finanziare nuovi investimenti in piani strategici senza aver valutato lo stato di avanzamento e ipotesi migliorative di quelli già in corso;
- la raccomandazione di orientare le risorse destinate alla progettazione innovativa (il 10 per cento della quota totale in ogni regione) per predisporre progetti in altri settori (ipotesi: housing sociale, partnership pubblico-privato, organizzazione interna delle strutture comunali);
- l'urgenza di garantire una valutazione rigorosa dei profili di fattibilità gestionale e di sostenibilità economico-finanziaria delle proposte di investimento comunale in infrastrutture per la futura erogazione di servizi pubblici.

Nella seconda metà del 2006, nell'accompagnare i processi di programmazione dei nuovi APQ a valere sulla RAU 30/05, nelle riunioni tecniche con le Regioni e analizzando le proposte di accordo e le liste di interventi ricevute dal DPS, il contributo dell'UVAL si è concentrato nel assicurare l'applicazione dei criteri stabiliti; compito non sempre facile per una diffusa resistenza in diverse amministrazioni regionali nell'apportare modifiche alle loro proposte preliminari, anche quando queste ultime prevedano interventi o modalità operative in contrasto con decisioni e regole formalmente sottoscritte per perseguire gli obiettivi strategici e operativi della RAU.

II.4 Le attività di indirizzo metodologico e di costruzione di capacità valutativa

L'UVAL svolge istituzionalmente la funzione di indirizzo metodologico, promozione della qualità nei processi di valutazione e di costruzione di una capacità valutativa diffusa nell'amministrazione, anche in qualità di soggetto di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione (cfr. paragrafo I.3). In particolare, nel biennio 2005-2006, caratterizzato dall'avvicinarsi della chiusura di un ciclo di programmazione e dell'avvio del ciclo successivo, l'UVAL ha privilegiato l'attività di orientamento a sostegno della qualità della valutazione *ex ante* sia a livello di programma, sia a livello di progetto.

Negli approfondimenti che seguono, si presenta l'attività condotta dall'UVAL a sostegno:

- a) della valutazione *ex ante* dei programmi della politica regionale unitaria 2007-2013, al fine di migliorare, per il tramite di una valutazione di livello sempre più elevato, la qualità e la validità dei programmi e delle scelte strategiche, in considerazione dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione;
- b) della analisi *ex ante* dei progetti cofinanziati dai fondi comunitari nei programmi 2000-2006, al fine di superare alcune criticità relative alla adeguatezza delle analisi progettuali e così velocizzare l'approvazione dei progetti e l'attuazione dei

programmi, in considerazione dello stadio avanzato del ciclo di programmazione 2000-2006.

II.4.1 Orientamenti per la valutazione ex ante dei programmi della politica regionale unitaria 2007-2013

Come per i precedenti periodi di programmazione dei Fondi Strutturali, anche per il periodo 2007-2013 i programmi cofinanziati dall'Unione Europea devono essere sottoposti a valutazione *ex ante*, quale strumento per migliorare la qualità della programmazione e l'allocatione delle risorse finanziarie (Regolamento 1083/2006/CE, art. 48(2)).

Nel corso del 2006, l'UVAL è stata impegnata in una intensa attività di orientamento e indirizzo metodologico per la valutazione *ex ante* dei programmi collegati al Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale 2007-2013, in qualità di soggetto di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e conformemente a quanto previsto dalla Delibera CIPE n. 77/2005⁷⁷.

Le attività sono state volte a fornire un sostegno alle Amministrazioni coinvolte nei processi collegati al QSN e alla comunità di valutatori, al fine di adeguare il processo di valutazione *ex ante* al contesto della programmazione della politica regionale in Italia, caratterizzato per la prima volta dalla programmazione unitaria degli interventi della politica di coesione (con la considerazione del complesso delle risorse finanziarie aggiuntive, sia comunitarie, sia nazionali). In particolare, le pratiche di valutazione *ex ante* che si sono andate consolidando nel tempo, soprattutto in relazione ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari, nonché le indicazioni fornite in merito dalla Commissione Europea⁷⁸, sono state rielaborate al fine di renderle funzionali al conseguimento di un duplice obiettivo: sostenere l'unitarietà della programmazione e soddisfare i requisiti del Regolamento citato per quanto riguarda specificatamente i Programmi Operativi (PO) a valere sulle risorse comunitarie. L'attività di orientamento è stata caratterizzata, inoltre, da una particolare attenzione alla integrazione nella valutazione *ex ante* della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prevista dalla Direttiva 2001/42/CE, la cui applicazione ai PO rappresenta una innovazione per la prassi della programmazione, e più in generale alla considerazione degli aspetti ambientali nell'ambito della valutazione⁷⁹.

Le attività hanno previsto l'elaborazione di due documenti di indirizzo metodologico, e l'organizzazione e animazione di due seminari di diffusione/discussione. Per prassi ormai consolidata, i documenti di indirizzo sono stati condivisi preliminarmente in

⁷⁷ In base alla Delibera CIPE citata "l'UVAL, come soggetto responsabile del coordinamento del Sistema nazionale di valutazione e in cooperazione con gli altri soggetti individuati come responsabili della valutazione dalle Amministrazioni regionali e centrali, opera al fine di: a) fornire riferimenti per l'impostazione metodologica e operativa dell'attività di valutazione secondo criteri condivisi; b) definire i criteri e gli standard di riferimento per garantire la qualità e l'utilizzabilità dei risultati delle attività di valutazione; c) fornire adeguata informazione sull'andamento del processo di valutazione nelle sedi istituzionali preposte; d) individuare e promuovere le azioni più opportune per migliorare l'efficacia della valutazione".

⁷⁸ European Commission, "The new programming period, 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation", Working Document N. 1 (August 2006) e European Commission, "The new programming period, 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators", Working Document N. 2 (August 2006).

⁷⁹ Su questo tema, gli orientamenti sono stati condivisi con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

gruppi aperti all'esterno, sebbene limitati nel numero di partecipanti. Inoltre, i documenti e i materiali dei seminari sono stati messi a disposizione per la consultazione sul sito dell'UVAL⁸⁰.

Il primo documento (diffuso ad aprile 2006), dal titolo **“Indicazioni per la valutazione *ex ante* dei programmi della politica regionale 2007-2013”**, fornisce indicazioni generali sulle finalità e sulla natura delle attività di valutazione *ex ante*, che deve considerare diversi aspetti del programma: la strategia complessiva in termini di obiettivi, strumenti e risorse, l'adeguatezza degli strumenti per raggiungere gli obiettivi, il contesto di *policy* in cui il programma è inserito. Il documento suggerisce alcune opzioni su come impostare il processo di valutazione per la prossima programmazione, al fine di consentire una proficua interazione tra valutatore e programmatore nel corso dell'elaborazione del programma e, quindi, sfruttare al meglio l'opportunità offerta dalla valutazione per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche.

Il secondo documento (diffuso a novembre 2006), dal titolo **“Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione *ex ante* dei programmi operativi 2007-2013”**, descrive i contenuti chiave del rapporto di valutazione *ex ante*, che costituisce il punto di arrivo del processo. Nel documento vengono date indicazioni su come redigere il rapporto di valutazione affinché esso possa svolgere al meglio il suo ruolo di “spiegare” il programma, esplicitandone la teoria e mostrandone oggettivamente punti di forza, debolezze e rischi, soprattutto a beneficio di soggetti non direttamente coinvolti nella programmazione (come la Commissione Europea), e tenendo conto della potenziale utilità del rapporto stesso come riferimento per le decisioni nella successiva fase di attuazione del programma.

I seminari di discussione, tenutisi a Roma il 6 giugno e il 12 settembre 2006 e aperti a tutte le Amministrazioni e ai Nuclei di valutazione coinvolti nei processi collegati al QSN 2007-2013, hanno rappresentato occasioni di riflessione e discussione sulla funzione e sulla organizzazione dei processi di valutazione *ex ante*. I seminari hanno consentito di far emergere le questioni poste alla valutazione dalle peculiarità del processo di programmazione avviato.

Nel periodo di tempo intercorso tra i due seminari, è stata svolta una attività di osservazione dei processi di valutazione *ex ante*, anche per rispondere ad una specifica richiesta della Commissione Europea, attraverso l'elaborazione e la somministrazione di un questionario alle Amministrazioni coinvolte nella programmazione. La ricognizione ha avuto la finalità di identificare le tipologie di organizzazione delle attività e l'effettivo rilievo di ciascuna scelta tra le opzioni possibili, in modo da costruire un quadro di sintesi. Le informazioni così raccolte — e condivise con le Amministrazioni nel seminario del 12 settembre — insieme alle questioni emerse nel corso dei seminari e degli altri momenti di discussione e condivisione meno formali, rappresenteranno la base per impostare le future attività di supporto.

L'insieme delle attività descritte costituisce una prima sperimentale attività del nuovo Sistema Nazionale di Valutazione per la politica regionale unitaria che, per il periodo

⁸⁰ Per i documenti metodologici si veda http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_metodologici.asp, mentre per i seminari si veda http://www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.asp.

2007-2013, è chiamato a rinnovare il proprio funzionamento, dopo l'esperienza condotta negli ultimi anni per l'Obiettivo 1⁸¹.

II.4.2 Indicazioni metodologiche per l'analisi ex ante dei grandi progetti infrastrutturali

Ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) 1260/1999, i Grandi Progetti sono opere infrastrutturali o produttive, di ammontare superiore a 50 milioni di Euro, la cui realizzazione è prevista dai Programmi Operativi 2000-2006 e cofinanziati dalla Commissione Europea, previo accertamento della convenienza economica e finanziaria. A fine 2006, erano stati presentati 48 progetti, di cui 21 approvati, 11 con processo di approvazione in itinere e 9 ritirati.

In considerazione di una serie di difficoltà registrate nel ciclo di approvazione dei Grandi Progetti, l'UVAL, di concerto con il Servizio Fondi Strutturali del DPS, ha contribuito a velocizzare il processo di approvazione dei progetti presentati attraverso la realizzazione di linee guida, destinate alle Autorità proponenti, su specifici argomenti relativi all'analisi costi-benefici.

In particolare, l'UVAL ha realizzato delle note di approfondimento metodologico su aspetti particolarmente complessi della valutazione dei grandi progetti, e sui quali scarseggiano indicazioni precise negli orientamenti esistenti a livello nazionale o comunitario. Le note riguardano la valutazione delle ricadute occupazionali e delle esternalità ambientali dei progetti infrastrutturali.

La valutazione degli effetti sull'occupazione

Nell'ambito della valutazione dei Grandi Progetti relativamente al settore dei trasporti è emersa, da parte della Commissione Europea, la necessità di approfondire i contenuti delle analisi presentate, con particolare riferimento agli aspetti legati agli **effetti degli investimenti infrastrutturali sull'occupazione**. L'art. 26, comma 1, lettera f) del Regolamento (CE) 1260/1999 prevede che per ogni grande progetto vengano fornite informazioni relative agli *“effetti diretti e indiretti sulla situazione dell'occupazione, possibilmente a livello comunitario”*.

L'UVAL ha realizzato una nota metodologica che, senza pregiudicare gli standard qualitativi del progetto, delinea un processo semplificato e di facile gestione, in grado di consentire agli analisti di stimare l'impatto sull'occupazione a livello di singolo progetto infrastrutturale e, nello specifico, di ricostruire il bacino di provenienza degli occupati. L'obiettivo di questa nota di orientamento alla preparazione dei dossier dei grandi progetti è quello di meglio specificare per il contesto italiano le indicazioni formulate a livello europeo dalla *“Guida all'Analisi Costi-Benefici dei Progetti di Investimento”* adottata dalla Commissione Europea. A tal fine, è stata elaborata una metodologia ed un modello di stima basati sull'utilizzo delle matrici di transizione dell'Istat. La metodologia

⁸¹ Cfr. Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (paragrafo VI.2.3), approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006, disponibile sul sito <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

contiene anche un *framework* operativo dal quale si possano agevolmente ricavare le variabili fondamentali per determinare l'impatto occupazionale⁸².

Coerentemente con quanto richiesto dalla Commissione, l'individuazione dei bacini di provenienza della manodopera occupata avviene facendo riferimento alla stima delle quote di occupati provenienti rispettivamente dalla disoccupazione, dall'occupazione informale, dall'occupazione formale, attraverso l'utilizzo delle matrici di transizione tra le diverse condizioni occupazionali dell'indagine ISTAT - Rilevazione Trimestrale delle Forze Lavoro.

I dati utilizzati per sviluppare le ipotesi di lavoro soffrono, tuttavia, dei limiti connessi all'utilizzo di dati aggregati, sebbene riferiti al Mezzogiorno. Questi valori saranno successivamente modificati e saranno oggetto dell'aggiornamento della nota per la nuova programmazione 2007-2013, a seguito dei risultati che emergeranno dalle analisi e dalle indagini di campo sviluppate e rese disponibili dal Ministero delle Infrastrutture, nell'ambito dello specifico studio sull'impatto occupazionale degli interventi sulle infrastrutture di trasporto nel Mezzogiorno previsti nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni dell'Obiettivo 1 e delle altre linee di intervento nazionali.

Approfondimenti metodologici sulla valutazione delle esternalità delle infrastrutture di trasporto

La valutazione economica delle esternalità nell'ambito dell'analisi costi-benefici di un progetto di investimento presenta elementi di complessità di tipo metodologico ed operativo, collegati al fatto che le esternalità non sono, per definizione, all'origine di flussi finanziari.

L'UVAL ha condotto alcuni approfondimenti metodologici al fine di fornire gli strumenti per una migliore analisi degli effetti esterni dei Grandi Progetti di infrastrutture di trasporto, con particolare riferimento agli impatti ambientali (inquinamento atmosferico, emissioni di gas ad effetto serra e inquinamento acustico) e agli effetti sull'incidentalità e sulla congestione.

In una prima fase, è stata svolta una rassegna ragionata della letteratura e degli orientamenti per la valutazione, che ha prestato particolare attenzione alle ricerche realizzate sul tema a livello comunitario. Questa fase è stata condotta nell'ambito del Programma Operativo "Dati, Metodi e Nuovi Progetti", incluso nel Programma di Diffusione delle Conoscenze. Dalla rassegna sono stati tratti i valori unitari di riferimento, più appropriati per i casi italiani, per la quantificazione monetaria degli impatti generati nella fase di utilizzo delle infrastrutture di trasporto (per esempio: valore di una tonnellata di inquinante emesso in atmosfera o valore di un incidente).

Attraverso affinamenti successivi del lavoro, che beneficia del confronto avviato sul tema con la Commissione Europea e con il Ministero delle Infrastrutture, si giungerà nel 2007 alla definizione di indicazioni operative per la quantificazione economica degli effetti esterni delle infrastrutture di trasporto finanziate nell'ambito della programmazione 2007-2013.

⁸² La nota metodologica è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/uval_grandi_progetti.asp.