

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Ministero del Tesoro, Bilancio e P. E.
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
e Coesione



Centro di Formazione e Studi

**PROGETTO DI
FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO DEI NUCLEI DI
VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI OPERANTI PRESSO LE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE CENTRALI E REGIONALI**

Indice

1. INQUADRAMENTO, OBIETTIVI E ARTICOLAZIONE DEL PROGETTO	
1.1 Inquadramento istituzionale e normativo	17
1.2 Obiettivi generali	18
1.3 Articolazione del Progetto	19
2. ASSISTENZA ALLE AMMINISTRAZIONI	
2.1 Premessa.....	19
2.2 Attività di ricognizione e analisi preliminare	19
2.2.1 Risultati attesi..	20
2.3 Formazione, qualificazione, sviluppo competenze	20
2.3.1 Risultati attesi..	21
3. PROGETTAZIONE RETE NAZIONALE E FORMAZIONE SPECIALISTICA DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE	
3.1 Progettazione del sistema a rete dei Nuclei.....	21
3.1.2 Risultati attesi	22
3.2 Attività di studio e formazione specialistica.....	22
3.2.1 Risultati attesi	23
3.3 Attività di assistenza al funzionamento della rete	23
3.3.1 Risultati attesi	23

1. INQUADRAMENTO, OBIETTIVI E ARTICOLAZIONE DEL PROGETTO

1.1 Inquadramento istituzionale e normativo

L'art. 1 della legge n. 144 del 17.5.1999 prevede che le amministrazioni centrali e regionali istituiscano propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP), intesi come unità tecniche di supporto alla programmazione, valutazione e monitoraggio di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione.

Per l'attuazione del citato art. 1 viene emanata in data 10.9.1999 una apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che, oltre a ridefinire compiti e funzioni dei nuclei e la loro collocazione all'interno delle singole strutture, ribadisce la necessità della stipula di uno specifico protocollo tra amministrazioni centrali e regionali per la creazione di una "rete" di nuclei che operi con criteri omogenei e per la predisposizione di un progetto unitario di formazione e aggiornamento dei relativi componenti.

Sulla base della citata direttiva, i nuclei (NVVIP) costituiti dalle amministrazioni centrali dello Stato e dalle amministrazioni regionali devono esprimere adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa per potere svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione e assicurare:

- nell'ambito delle amministrazioni regionali, il supporto alla definizione e all'attuazione degli strumenti della programmazione regionale, alle azioni di sviluppo locale, all'applicazione degli istituti di programmazione negoziata;
- nell'ambito delle amministrazioni centrali dello Stato, il supporto alle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione.

In particolare, i NVVIP devono fornire l'assistenza e il supporto tecnico per le fasi di:

- programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma;
- analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti e valutazione ex ante di progetti e interventi;
- analisi di criteri di qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo;
- verifica della compatibilità ecologica degli investimenti pubblici;
- gestione del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici ;
- estensione delle metodologie e delle tecniche di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica, proprie dei Fondi Strutturali, ai Programmi e progetti ordinari non finanziati da risorse comunitarie.

I Nuclei regionali devono, inoltre, svolgere attività di certificazione per gli studi di fattibilità redatti per accedere ai finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti previsti per la progettazione preliminare di progetti superiori ai 3 miliardi.

Per inquadrare il contesto in cui il Progetto andrà ad operare va, inoltre, tenuto presente che, in base agli indirizzi normativi, i Nuclei sono costituiti in via autonoma sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, tenendo conto delle strutture similari esistenti e della necessità di evitare duplicazioni. Le disposizioni normative prevedono, infatti, requisiti minimi per la costituzione e composizione dei Nuclei, al fine di rispettare i principi di autonomia soprattutto delle amministrazioni regionali.

Essi devono essere collocati:

- per le Amministrazioni centrali dello Stato, all'interno delle strutture responsabili della programmazione integrata dell'intera amministrazione o alle dirette dipendenze dell'organo che definisce l'indirizzo politico – amministrativo;
- per le amministrazioni regionali, nell'ambito delle strutture preposte alla programmazione.

I Nuclei regionali e centrali possono essere composti da esperti sia esterni sia interni alle Amministrazioni e devono assicurare competenze nel campo della valutazione ex ante, in itinere ed ex post di programmi e progetti di investimento; dell'analisi di fattibilità, dell'analisi economica ed ambientale applicata a livello territoriale e settoriale.

1.2 Obiettivi generali

Il progetto di massima è elaborato sulla base degli esiti del processo delineato in premessa e che - attraverso atti di programmazione, normativi e di intesa tra le Amministrazioni nazionali e le Regioni - ha individuato gli aspetti che concorrono a caratterizzare la costituzione e l'operatività dei Nuclei come un'operazione di alto profilo sul piano tecnico per l'innovazione organizzativa e del sistema di gestione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari. Infatti, la formazione dei Nuclei, tende ad accreditare il sistema Italia nei confronti della Commissione europea e degli altri Stati membri per la sua capacità di introdurre "variabili di rottura" non solo nella strategia di sviluppo ma anche nel sistema che tale strategia è chiamato ad attuare.

Ciò in quanto i Nuclei:

- rappresentano uno strumento per innovare profondamente (strutturando le competenze necessarie) il sistema di programmazione e gestione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali in vista di una estensione delle innovazioni prodotte all'insieme degli investimenti pubblici;
- favoriscono l'implementazione della strategia di sviluppo adottata e il conseguimento degli obiettivi programmati attraverso la crescita dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;
- candidano il sistema Italia a sviluppare conoscenze e competenze tecniche sperimentando soluzioni organizzative e gestionali applicabili ai diversi contesti amministrativi del Paese e proponibili a scala europea (e non solo a superare il divario che attualmente la separa dai sistemi più efficienti).

Il Progetto di massima individua pertanto i seguenti obiettivi.

- Velocizzare la costituzione dei Nuclei, tracciando le linee del processo necessario per promuovere, accompagnare e assicurare l'avvio operativo, il loro ottimale funzionamento e incardinamento nelle strutture delle amministrazioni regionali (e nazionali), tenendo conto di due fattori:
 - a) la specificità dei diversi contesti amministrativi e, quindi, l'autonomia di cui ciascuna amministrazione dispone per adeguare il Nucleo alle proprie esigenze;
 - b) la necessità di creare un valore aggiunto rappresentato dalla costituzione della rete e cioè di un sistema di condivisione di flussi informativi, di scambio e circolazione di esperienze che consente la crescita di un patrimonio comune di conoscenze/competenze tecniche e di prassi amministrative virtuose.
- Identificare e proporre un "percorso tipo", rispetto al quale le amministrazioni interessate possono apportare le varianti necessarie per aderire alle proprie, specifiche esigenze.
- Definire gli ambiti d'intervento e le tipologie d'azione attraverso le quali declinare il "percorso tipo". La complessità del processo che dovrà portare alla costituzione, all'inserimento ed all'inquadramento istituzionale ed organizzativo dei Nuclei, induce a ritenere opportuno che il Progetto si configuri come un'azione integrata di assistenza, consulenza e alta formazione che affianchi le amministrazioni interessate, favorisca lo sviluppo e la diffusione di elevate competenze tecniche, lo scambio e il trasferimento di know-how (all'interno di ciascuna amministrazione e tra le diverse amministrazioni regionali e nazionali e di altri Paesi europei).

- Concorrere a realizzare un sistema nazionale di supporto alle attività di decisione e di governo, ai diversi livelli, degli investimenti pubblici, attraverso la produzione, l'elaborazione e l'utilizzo di informazioni condivise; la standardizzazione di un minimo di ruoli, funzioni e competenze al servizio della programmazione e dei diversi settori amministrativi che esercitano compiti gestionali ed attuativi.

1.3 Articolazione del Progetto

Sulla base degli indirizzi del Comitato tecnico paritetico e degli obiettivi sopra individuati, finalità centrale del Progetto è la *costituzione di una rete nazionale* di Nuclei composti da esperti dotati di specifiche competenze che operino secondo approcci e metodologie, condivisa, qualificate ed omogenee per fornire supporto tecnico alle rispettive amministrazioni nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento sul territorio.

Per conseguire questa finalità è necessario procedere per gradi ed approssimazioni successive, in stretto raccordo con le amministrazioni interessate.

Per agevolare la costituzione dei Nuclei, la loro entrata a regime e la costituzione della rete il piano di lavoro del progetto viene predisposto e realizzato per fasi per ognuna delle quali vengono definiti specifici obiettivi.

Il progetto si articolerà, pertanto, in diverse fasi:

- una fase di sostegno, orientamento e assistenza alle amministrazioni nel processo di costituzione e avvio dell'attività dei Nuclei, all'interno della quale verranno realizzati anche interventi di formazione di base;
- una fase di formazione specialistica/sviluppo delle competenze a livello di singola Amministrazione o di gruppi di Amministrazioni, rivolta alle specifiche figure professionali che costituiscono i Nuclei e all'approfondimento del patrimonio comune all'intero Nucleo;
- una fase di progettazione della rete nazionale e di assistenza/accompagnamento al suo avvio operativo e messa a regime.

Il Progetto si concluderà il 31 ottobre 2002.

2. ASSISTENZA ALLE AMMINISTRAZIONI E FORMAZIONE DI BASE

2.1 Premessa

Questa fase del Progetto è finalizzata a velocizzare la costituzione dei Nuclei e ad assicurare che essi siano costituiti da figure professionali riconducibili ai profili di seguito individuati e che potranno essere ulteriormente specificati e diversificati al fine di assicurare la massima rispondenza ai compiti prefigurati.

Questa fase del Progetto, da realizzarsi tutta entro il primo anno di attività, si articola in due parti :

- una prima parte di attività di ricognizione e di analisi preliminare;
- una successiva parte di formazione/qualificazione/sviluppo competenze dei Nuclei.

2.2 Attività di ricognizione e analisi preliminare

Saranno condotte attività di:

- a) rilevazione organizzativa delle Amministrazioni che all'avvio del Progetto non abbiano ancora provveduto ad effettuarla. Tale attività sarà orientata in una duplice direzione:
 - rilevare i fabbisogni di innovazione/riassetto organizzativo delle strutture presso le quali saranno inseriti i Nuclei, nonché di standard tecnologici necessari;

- fare il punto sullo stato dell'arte nella costituzione dei Nuclei in ciascuna delle amministrazioni centrali e regionali interessate;
- b) definizione dei profili professionali a cominciare da quelli di seguito elencati a titolo esemplificativo:
- esperti di analisi, valutazione ex ante e programmazione;
 - esperti di impostazione e gestione di sistemi di monitoraggio;
 - esperti di valutazione ex ante ed ex post di programmi e progetti;
 - esperti di economia, analisi e impatto ambientale;
 - esperti di analisi di fattibilità;
- c) ricognizione dei fabbisogni formativi e della domanda di sviluppo delle competenze inerenti alle figure professionali reperite all'interno;
- d) ricognizione dell'offerta di competenze professionali elevate (interne ed esterne alle Amministrazioni) per la realizzazione delle attività e dei prodotti del Progetto;
- e) indagine volta a individuare eventuali esperienze di successo nel campo della programmazione regionale e territoriale, della valutazione e monitoraggio di programmi e progetti, sia in Italia sia in altri paesi.

2.2.1 Risultati attesi

I risultati attesi dalla realizzazione di questa prima parte di attività sono di seguito indicati:

- 1) identificazione e comparazione delle criticità su cui operare a livello generale e per singola amministrazione (a livello di qualificazione del personale, strumenti di monitoraggio, metodologie e tecniche di valutazione in essere, procedure e criteri di selezione e approvazione dei progetti, sistema di gestione e controllo finanziario) progettando appositi interventi di sostegno;
- 2) predisposizione – sulla base degli esiti conoscitivi conseguiti e di verifiche e indicazioni fornite dalle stesse Amministrazioni - di linee guida amministrativo-procedurali, comprendenti ad esempio:
 - comparazione e definizione di standard (metodologie e tecniche) che possano essere adottati da tutti i Nuclei, nel rispetto delle esperienze e dei modelli messi in atto dalle singole amministrazioni;
 - approfondita definizione e integrazione dei diversi profili professionali richiesti;
 - procedure standard e criteri per la selezione dei componenti interni (commissioni di valutazione) ed esterni (bandi di gara, corsi-concorso) dei Nuclei;
 - metodi e procedure per la costituzione dei Nuclei;
- 3) acquisizione di conoscenze e loro diffusione su casi di successo ricavabili anche dalle esperienze e dai modelli messi a punto da Amministrazioni regionali e centrali, utilizzabili per la successiva progettazione della Rete e degli altri strumenti di supporto.

2.3 Formazione, qualificazione, sviluppo competenze

L'attività formativa da svolgersi in questa fase del Progetto sarà prevalentemente strumentale all'azione di assistenza alle amministrazioni regionali e centrali che avranno attivato i nuclei fornendoli di personale.

In particolare, sulla base dei risultati delle attività preliminari di cui al punto precedente, verranno predisposti pacchetti formativi specifici per ciascuna amministrazione o per gruppi di

amministrazioni. Queste attività formative saranno rivolte prevalentemente ai componenti interni dei Nuclei.

I programmi di formazione per i componenti dei Nuclei dovranno essere impostati su schemi unitari di riferimento allo scopo di puntare alla creazione di un circuito di rete alimentato da strutture dotate di un solido patrimonio comune estendibile ad iniziative simili già operanti.

Per favorire e accompagnare le attività così impostate delle strutture, si prevede di realizzare, anche attraverso interventi di formazione a distanza, attività di formazione di base relativa, oltre che ad un orientamento al lavoro in rete, ai seguenti ambiti disciplinari:

- Fonti e sistemi di finanziamento di programmi e progetti per lo sviluppo;
- Processo di programmazione per la promozione dello sviluppo e procedure di attuazione;
- Metodologie e tecniche di valutazione ex ante di programmi e progetti e predisposizione di studi di fattibilità;
- Metodologie e tecniche di selezione dei progetti;
- Metodologie e tecniche di valutazione e monitoraggio in itinere di programmi e progetti;
- Metodologie e tecniche di valutazione ex post dei risultati e degli impatti dei programmi sulla base di strumenti appositamente predisposti e software applicativi (strumenti specifici di analisi economica e territoriale – tavole regionali input-output, matrici sociali riferite, ad esempio, ad aggregati di Regioni – aggiornati e strettamente raccordati ai conti consolidati regionali dei flussi di spesa pubblica elaborati nell’ambito del progetto conti pubblici territoriali).

2.3.1 Risultati attesi

I risultati attesi dalla realizzazione di questa prima parte formativa sono di seguito sintetizzati:

- predisposizione di un modello formativo per il patrimonio minimo di competenze comuni ai Nuclei;
- avvio, a carattere sperimentale e su richiesta delle singole amministrazioni, delle attività di formazione dei componenti dei Nuclei, che potranno, in parte, essere realizzate anche attraverso interventi di formazione a distanza
- prototipi di Nuclei organizzati e Rete;

3. PROGETTAZIONE RETE NAZIONALE E FORMAZIONE SPECIALISTICA DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE

3.1 Progettazione del sistema a rete dei Nuclei

Verrà effettuata una progettazione del circuito di rete nazionale di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e dei servizi di supporto (sistema informativo, costituzione banche dati, collegamenti ad altre banche dati mirate al monitoraggio degli investimenti pubblici quale la “Banca dati progetti” del DPS-SINIT e alle reti europee, standard tecnologici). La rete dei Nuclei costituiti da amministrazioni centrali e amministrazioni regionali dovrà alimentare a regime anche il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici su tutto il territorio nazionale.

I singoli Nuclei di questo circuito a rete opereranno come strutture permanenti in grado di fornire un supporto tecnico alle fasi di programmazione e di valutazione dei programmi e dei progetti, di valutare l’impatto degli interventi realizzati facendo ricorso a indicatori di efficienza (tempi e livello di utilizzo dei finanziamenti) ma ancor più di efficacia (incidenza degli interventi sui fabbisogni da soddisfare), di monitorare la realizzazione degli interventi finanziati.

I Nuclei dovranno operare in modo sinergico e coordinato: I Nuclei, concepiti come strutture tecniche di supporto alla funzione di programmazione delle proprie amministrazioni, sono chiamati a:

- promuovere una estensione delle tecniche e delle metodologie della programmazione, valutazione e monitoraggio proprie dei fondi comunitari a tutta l'attività ordinaria;
- raccordarsi nello svolgimento della propria attività non solo con gli altri ma anche con le strutture delle amministrazioni sub-regionali (province, comuni, altri enti) preposte all'attuazione (e in parte alla programmazione e gestione) degli interventi pubblici sul territorio.

Nella progettazione del sistema a rete andranno, poi, individuate le modalità di raccordo organizzativo e metodologico con il MIP e con le funzioni svolte dai Nuclei regionali operanti nell'ambito del Progetto *Conti pubblici territoriali* relative al monitoraggio e alla formulazione del conto consolidato dei flussi di spesa pubblica erogati sul territorio regionale.

3.1.2 Risultati attesi

Il risultato di questa fase di progettazione consiste in:

- a) progettazione di un sistema a rete dei Nuclei regionali e nazionali, verificato e concordato con le Amministrazioni interessate che ne assicurano un elevato grado di fattibilità e di operatività nei tempi programmati;
- b) definizione delle modalità di trasferimento del sistema adottato per perseguire l'obiettivo dell'estensione del modello comunitario di programmazione, valutazione e monitoraggio di programmi e progetti cofinanziati all'insieme degli investimenti pubblici.

3.2 Attività di formazione specialistica

Il piano di formazione specialistica rivolto ai componenti dei Nuclei di valutazione, centrali e regionali, sarà articolato in corsi modulari per singoli Nuclei (e/o per specifiche figure professionali) o per gruppi di Nuclei, apportando le variazioni richieste dalle Amministrazioni per rispondere a specifiche esigenze.

Andranno, quindi, proposti alle singole amministrazioni pacchetti per una formazione specialistica omogenea dei singoli Nuclei. Sarà programmato un corso prototipale per moduli settimanali che approfondirà le conoscenze acquisite durante la fase di formazione di base e sarà articolato sulle seguenti tematiche:

- Modulo 1* Modelli, tecniche e prassi di programmazione e valutazione di programmi a finalità di sviluppo
- Modulo 2* Metodologie e tecniche di selezione dei progetti
- Modulo 3* La valutazione ex ante dei progetti e le tecniche di valutazione ambientale (l'assunzione della variabile ambientale nei programmi di sviluppo e l'impatto ambientale degli interventi)
- Modulo 4* Tecniche di rilevazione, di analisi e di selezione di indicatori economici, sociali e territoriali per il monitoraggio
- Modulo 5* Il monitoraggio procedurale, finanziario e fisico di programmi e progetti (valutazione in itinere)
- Modulo 6* Strumenti e tecniche per la misurazione dell'impatto economico, occupazionale, ambientale e sulle pari opportunità dei programmi d'investimento pubblico (valutazione ex post)

Con le singole amministrazioni potranno, poi, essere concordati pacchetti formativi specifici rivolti non solo ai componenti dei Nuclei ma anche ad esperti, funzionari e dirigenti operanti nei settori operativi delle stesse amministrazioni o di altre amministrazioni sub-regionali coinvolti nella gestione e attuazione dei programmi/progetti cofinanziati.

3.2.1 Risultati attesi

I risultati della formazione specialistica sono:

- Predisposizione di strumenti qualificati per la costruzione di un'adeguata informativa e metodologica comune relativa ai principali ambiti di intervento;
- Messa a punto di pacchetti formativi specialistici comuni ma adattabili alle esigenze specifiche di ciascuna Amministrazione.

3.3 Attività di assistenza al funzionamento della rete

Questa parte di attività è organizzata in forma di assistenza alla operatività dei Nuclei per agevolare il funzionamento a regime del circuito di rete e prevede:

- assistenza all'adeguamento degli standard tecnologici minimi per il funzionamento della rete;
- incontri seminariali infraregionali e interregionali di confronto su specifici temi e di scambi di esperienze;
- attività di formazione e assistenza per quei Nuclei che hanno ancora necessità di essere supportati da professionalità esterne per operare in rete;
- attività seminariali di confronto con altre esperienze europee;

La realizzazione di tutte le attività programmate sarà sorretta da una pubblicistica per la diffusione dei materiali originali elaborati.

3.3.1 Risultati attesi

I risultati attesi delle attività di assistenza al funzionamento della Rete sono così riassumibili:

- verifica della operatività del sistema;
- prefigurazione del sistema a regime.