



**Relazione tecnica dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici,
in accompagnamento agli interventi da inserire negli Accordi di Programma
Quadro (Delibera Cipe n.20/2004)**

Nota di indirizzo

***ReteNUVV
Dicembre 2004***

1. Obiettivi della nota e ruolo dei Nuclei

I Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV) delle amministrazioni regionali e centrali sono chiamati (ai sensi della Delibera CIPE n.20/2004) a redigere una relazione tecnica di accompagnamento all'elenco di interventi da finanziare con gli Accordi di Programma Quadro (APQ) che l'amministrazione regionale o centrale trasmetterà al Servizio centrale di segreteria del CIPE.

La relazione tecnica del Nucleo deve contenere (secondo quanto disposto dalla Delibera CIPE):

- elementi di valutazione circa la rispondenza della proposta ai criteri di coerenza programmatica, la coerenza interna (la coerenza dell'insieme della proposta formulata) ed esterna (la coerenza della proposta rispetto agli altri strumenti con cui si attua la politica di sviluppo di quella Amministrazione);
- elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta;
- una sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti;
- l'indicazione degli interventi di importo superiore a 10 milioni di euro (quando reputato opportuno dalla Regione anche al di sotto) per i quali appaiono opportuni, ai fini dell'attuazione amministrativa, approfondimenti relativi alla fattibilità tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria prima della firma dell'APQ, al fine di assicurare più adeguate condizioni di realizzazione.

La nuova attività richiesta ai NUVV ha natura di valutazione ex ante sia di programma che di progetto, riguarda infatti tanto la coerenza del programma ed i suoi effetti economici e sociali che la fattibilità dei singoli interventi proposti. L'attività dei NUVV riveste dunque carattere strategico di rilievo tanto a livello delle singole amministrazioni, per la opportunità di accompagnare e rafforzare tecnicamente la formazione delle proposte progettuali, che a livello nazionale, per la possibilità di una lettura complessiva sulla coerenza ed i risultati attesi degli APQ e sulla fattibilità degli interventi.

Scopo di questa nota (promossa ed elaborata dalla Rete dei Nuclei) è quello di fornire una traccia di lavoro comune ai Nuclei nel loro compito di valutazione ex ante degli APQ e degli interventi in essi contenuti.

Questa nota definisce quelli che potrebbero essere le principali finalità, contenuti e metodi delle relazioni di accompagnamento. Tali definizioni hanno anche lo scopo di facilitare il lavoro delle amministrazioni e degli operatori coinvolti nel processo di elaborazione delle proposte, poiché si condividono ex-ante e si portano a conoscenza dei soggetti rilevanti gli elementi necessari da fornire o da acquisire per la redazione della relazione.

L'obiettivo che ha ispirato questa nota è quello della messa a punto di indirizzi che siano:

- condivisi dalle amministrazioni e sostanzialmente omogenei per assicurare una leggibilità comparativa
- efficienti cioè realizzabili con il minimo impiego di risorse e tempi
- efficaci per garantire una sempre migliore selezione complessiva delle proposte

Va anche considerato che sebbene la delibera del CIPE tratti del solo momento finale della istruttoria (relazione di accompagnamento alla proposta) il ruolo dei Nuclei, per poter dare un contributo più efficace e utile, è necessario e opportuno che si esprima in forma di supporto (assistenza ed accompagnamento) a tutto il processo decisionale degli APQ. L'attività dei Nuclei non presenta infatti carattere di valutazione esterna o di certificazione, ma piuttosto di aiuto alla decisione.

Ne consegue che, anche da un punto di vista strettamente temporale, per non rallentare o interrompere il processo di formazione delle proposte, il Nucleo dovrebbe poter accompagnare fin dall'inizio il processo decisionale e non attendere di intervenire nel momento di redazione della relazione. In questo modo dovrebbe essere possibile per i Nuclei fornire alle amministrazioni un supporto mentre il processo di definizione dell'APQ è in corso. Le singole amministrazioni individueranno le migliori modalità organizzative per raggiungere questo scopo.

2. Contenuti della relazione di accompagnamento

In questo paragrafo sono esposti i possibili contenuti e la sequenza di una relazione tipo (una relazione standard). Il grado di approfondimento dei singoli punti e delle attività da svolgere potrà variare in relazione ai casi concreti.

Nella impostazione e stesura delle relazioni di accompagnamento potrebbe essere opportuno, pur perseguendo tutti i contenuti di una relazione standard, attenersi a un "principio di proporzionalità", cioè di corrispondenza con la rilevanza dell'APQ (per dimensione finanziaria; per importanza strategica; per innovatività; ecc.).

L'unità di riferimento standard della relazione non può che essere l'insieme di interventi proposti per ogni APQ. Relazioni per singoli interventi, per ambiti parziali di APQ o anche per più APQ sembrano, in generale di scarsa efficacia

In linea di massima i contenuti della relazione standard possono essere i seguenti.

A. Coerenza programmatica

L'analisi di coerenza potrebbe essere preceduta, se ritenuto necessario, da un sintetico quadro sullo stato di attuazione della programmazione della amministrazione che fornisca le indicazioni di scenario e che metta in evidenza il ruolo delle Intese e degli APQ (con particolare riferimento all'APQ oggetto della Relazione) nel contesto generale.

In generale la valutazione di coerenza da effettuare è relativa all'insieme degli interventi (o eventualmente per settori omogenei e gruppi di interventi collegati, in un'ottica di sviluppo) piuttosto che ai singoli progetti, e tratterà di elementi quali:

A.1 coerenza esterna (a seconda del caso):

- coerenza con le priorità della programmazione comunitaria
- coerenza con le priorità della programmazione nazionale (generale e settoriale)
- coerenza con le priorità della programmazione regionale (generale e settoriale):

A.2 coerenza interna:

in generale può essere utile fare riferimento alla sequenza tecnico procedurale con cui si è sviluppata la proposta (dalla analisi del fabbisogno, alla individuazione degli obiettivi, alla definizione degli interventi). Occorre comunque evidenziare: l'appartenenza degli interventi a filiere, a interventi organici più ampi (complementi ecc.), l'esistenza di sinergie o collegamenti diretti fra interventi (grado di interazione degli interventi: sinergie/conflitti), gli eventuali nessi con precedenti interventi promossi in APQ, ecc

Va tenuto conto del fatto che in molti casi il contenuto degli APQ è determinato in base a scelte programmatiche già esistenti e che non necessariamente l'APQ si presenta come un programma autonomo. Ne consegue che la trattazione dei punti A1 e A2 non sarà necessariamente di eguale peso. A seconda delle circostanze, alcune delle indicazioni presentate sotto A2 potranno essere meglio espresse se riassunte in A1.

B. Effetti economico sociali

Una volta ben definita la domanda da soddisfare con gli interventi, dovranno essere evidenziati anche in termini quantitativi, gli effetti diretti e indiretti degli interventi, con particolare riferimento agli obiettivi cui gli interventi dell'APQ intendono contribuire: sull'offerta di servizi, sul territorio e ambiente, sulla qualità della vita, sul mercato del lavoro, sulla produzione e sul reddito, ecc. Non sarà necessario considerare sempre tutte le tipologie, ma solo quelle più rilevanti.

Elementi relativi al fabbisogno da soddisfare, all'idoneità degli interventi e agli effetti previsti dovrebbero essere deducibili dagli studi di fattibilità (SdF), in particolare per gli aspetti trattati nella analisi economica. In assenza di SdF (vedi oltre punto C) risulta indispensabile disporre per ogni intervento almeno di una nota informativa minima (vedi successivo punto 3).

B.1 Gli effetti degli interventi

Gli effetti vanno riferiti, per sintesi di quelli dei singoli interventi, all'insieme degli interventi dell'APQ o, se necessario, per settori e gruppi di progetti omogenei, o esplicitamente collegati. Laddove l'APQ presenti interventi collegati ad altri interventi già realizzati o in corso (anche a mezzo di altri strumenti di finanziamento), sarà utile farvi richiamo e definire così in maniera chiara gli effetti attesi.

B.2 Gli eventuali ulteriori “effetti di programma”

Nel caso in cui gli interventi di un APQ si configurino come un vero e proprio programma (come un insieme integrato interagente di progetti, che produce perciò effetti sinergici e complessivi, diversi da quelli dei singoli progetti), si dovrebbe pervenire a descrivere, e laddove possibile misurare, gli “effetti di programma”, oltre ovviamente a esplicitare quelli di cui al punto precedente.

C. Sintesi delle valutazioni di fattibilità e proposte di approfondimento

La parte della Relazione dedicata alla fattibilità degli interventi e alle eventuali proposte di approfondimento fornirà gli elementi per verificare la sussistenza di adeguate condizioni di realizzazione degli interventi.

Per l'individuazione di tali elementi, propri delle valutazioni di fattibilità (analisi della domanda, fattibilità tecnica, compatibilità ambientale, modello di gestione e manutenzione, sostenibilità finanziaria, convenienza economico-sociale, fattibilità procedurale, elementi di rischio) è possibile riferirsi a quanto previsto dalla “Guida per la certificazione degli studi di fattibilità” già approvata ed in uso presso le amministrazioni regionali per il ricorso ai prestiti della CassaDDPP.¹

¹ La Guida distingue quanto a contenuti e modalità della fattibilità due livelli di approfondimento delle analisi, il primo più “leggero”, relativo a interventi fino a 10 mln€ ed il secondo, più completo, per progetti di importo superiore a 10 mln€.

C.1 *Valutazioni di fattibilità esistenti*: la relazione dovrà evidenziare in sintesi le valutazioni di fattibilità esistenti, siano esse derivabili da veri e propri studi di fattibilità o da livelli avanzati di progettazione che da informazioni sintetiche comunque disponibili (vedi punto 3).

C.2 *Approfondimenti sulla fattibilità*: indicazione degli interventi per i quali appaiono opportuni approfondimenti (successivi alla presentazione delle proposte, ma da realizzare prima della stipula) e precisazione delle eventuali richieste specifiche²

3. Informazioni minime per intervento. Schema nota informativa

Tutti gli interventi dovrebbero essere accompagnati da una nota contenente elementi informativi minimi, ovvero da studi di fattibilità o progettazioni o altra documentazione dai quali comunque sia possibile ricavare le medesime informazioni.

Le informazioni minime da disporre per ogni intervento possono essere le seguenti³:

- a) Finalità intervento e domanda da soddisfare: breve descrizione del settore di intervento e dei bisogni che possono essere soddisfatti con l'intervento;
- b) Contenuti e descrizione dell'intervento: esplicitazione degli elementi costitutivi del progetto (attività, obiettivi di medio e di lungo periodo, fonti di finanziamento, risultati attesi)
- c) Elementi per individuare coerenze programmatiche sia esterne che interne (vedi precedente 2.A)
- d) Effetti economici e sociali (diretti e indiretti) su offerta di servizi, mercato del lavoro, produzione e reddito, territorio e ambiente ecc. (vedi precedente punto 2.B)
- e) Fattibilità tecnico progettuale
- f) Sostenibilità finanziaria
- g) Fattibilità procedurale amministrativa
- h) Rischi e criticità
- i) Livello di avanzamento dell'intervento e tempi di realizzazione previsti per le diverse fasi ancora da completare (progettazione, affidamento, realizzazione, entrata in esercizio)

Per gli aspetti legati alla analisi economica si può fare riferimento anche della “Guida alla Analisi Costi e Benefici dei Progetti di Investimento” predisposta dalla Commissione Europea per il cofinanziamento, con i fondi strutturali, di grandi progetti (almeno 50 mln€).

² Nei casi in cui l'amministrazione regionale ritenesse, così come previsto dalla delibera Cipe 20/04 di procedere ad approfondimenti sulla fattibilità anche per interventi sotto i 10 mln€ si potrebbe comunque utilizzare la soglia di minima di 4 mln€ (soglia per l'accesso ai prestiti della Cassa DDPP per il quale occorre uno studio di fattibilità). In sintesi si può ricorrere al seguente schema:

- interventi sopra i 10 mln€: informazioni tipo studio di fattibilità completo (vedi Guida)
- interventi da 4 a 10 mln€: a scelta della Amministrazione, informazioni tipo studio di fattibilità semplificato (vedi Guida)
-

³ Indicazioni sui contenuti dei punti successivamente elencati (in particolare per i punti a, d, e, f, g, h) sono rintracciabili (vedi precedente 2.C) nella “Guida per la certificazione degli studi di fattibilità” in uso presso le amministrazioni regionali e, per gli aspetti di analisi economica dei grandi progetti, nella “Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento” della Commissione Europea.

4. La sperimentazione nel primo anno di applicazione (2005)

Il primo anno di applicazione di questa nuova procedura di rafforzamento della valutazione ex ante degli APQ, cioè il 2005, può essere considerato l'anno di sperimentazione dell'attività di supporto dei Nuclei.

In particolare, in considerazione soprattutto dei limitati tempi a disposizione per il primo ciclo, le valutazioni (tanto degli effetti economici e sociali che di fattibilità degli interventi) potranno essere espresse sotto il profilo qualitativo e, solo ove possibile, quantitativo.

Il primo anno sarà dunque dedicato a testare i presenti indirizzi e a sperimentare forme di cooperazione, per ambiti tematici, tra nuclei delle amministrazioni centrali e regionali. In questa linea, la ReteNUVV attiverà uno specifico osservatorio sulle attività dei Nuclei, sui risultati raggiunti, sui metodi adottati e le fonti informative utilizzate in modo da poter disporre di un patrimonio conoscitivo comune per meglio delineare e condurre a regime, a partire dal secondo anno, tali attività..