ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **IX**
n. **1**

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

(Anno 2000 e primo semestre 2001)

(Articolo 7, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38)

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Trasmessa alla Presidenza il 12 dicembre 2001

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 5
Bilancio del primo triennio ..... » 5
I molti fronti aperti: uno sguardo d'insieme ..... » 7

1. COMPITI ISTITUZIONALI E ASSETTO DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE ..... » 11
Richiami normativi ..... » 11
Assetto organizzativo ..... » 13
Innovazione di processo ..... » 14

2. I RISULTATI CONSEGUITI NEL TERZO ANNO DI ATTIVITÀ ..... » 18
Tre anni di attività con traguardo al 2006 ..... » 18
Le linee di attività a servizio del Dipartimento ..... » 18
Ulteriori linee di attività per le politiche del Dipartimento ..... » 20
Altre linee di attività per le amministrazioni centrali e regionali .... » 21
Riepilogo delle principali attività svolte nel periodo luglio 2000-giugno 2001 ..... » 22

3. APPROFONDIMENTI SU ALCUNI AMBITI DI ATTIVITÀ RILEVANTI ... » 25
Misurare l'efficacia: il sistema di valutazione degli interventi nel Mezzogiorno ..... » 25
La premialità come mezzo per accelerare la riqualificazione ..... » 28
I Nuclei regionali di valutazione, la rete dei Nuclei ..... » 31
L'allargamento UE, il patto di stabilità per i Balcani ..... » 32
Diffondere il metodo: il gemellaggio con l'Ungheria ..... » 34
Pianificazione, programmazione e territorio ..... » 35
Studi di fattibilità e grandi progetti ..... » 36

4. SINTESI ..... » 41
APPENDICE: DALLA PROGRAMMAZIONE ALLA REALIZZAZIONE . » 43
Il gap infrastrutturale e la ripresa degli investimenti ..... » 43
Dare attuazione alla programmazione ..... » 44
Un indicatore delle attese di attuazione ..... » 45
Anticipare i nodi critici della progettazione ..... » 46
DOCUMENTI DI LAVORO REDATTI NEL PERIODO DI RIFERIMENTO ..... » 48

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 53
Verifiche in itinere ..... » 53
Verifiche a regime ..... » 55
Monitoraggio ..... » 55

1. L'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2000 ..... » 56
Attività di supporto informativo e di verifica dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali UE ..... » 56
Completamenti di opere infrastrutturali nelle aree depresse (legge n. 208/98) ..... » 60
Attività di verifica sui patti territoriali ..... » 62
Programma pluriennale di interventi nel settore sanitario ..... » 64
Attività riguardanti le convenzioni ex-Agensud ..... » 68
Sviluppo del sistema informatico ..... » 71

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
Relazione sull'attività svolta nel periodo luglio 2000-giugno 2001

INTRODUZIONE

Il *Rapporto annuale* rende conto delle attività svolte dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici nel corso del terzo anno di attività [1] (periodo luglio 2000-giugno 2001).

La sua uscita contestuale al *Quarto rapporto sullo sviluppo territoriale 2000-2001* ha consigliato un taglio redazionale che ne rendesse i contenuti complementari, evitando dunque dove non strettamente indispensabile la ripetizione di tematiche, pur oggetto dell'attività di questa Unità, che già trovano lì adeguata esposizione. In tali casi il *Rapporto annuale* si limita ad un'illustrazione degli aspetti particolarmente caratterizzanti il lavoro svolto da questa Unità.

Per un'attività assolutamente non routinaria, qual è quella svolta dall'Unità di valutazione, è apparso inoltre opportuno porre in evidenza l'aspetto che lega le attività svolte nel terzo anno con le attività svolte nei due anni precedenti, un percorso con numerosi elementi di continuità oltre che, naturalmente, con caratterizzazioni specifiche in risposta a nuove esigenze della Pubblica amministrazione.

Bilancio del primo triennio

Nei tre anni trascorsi dalla sua ricostituzione, avvenuta nella primavera del 1998 in attuazione del DPR 38/1998, l'Unità di valutazione ha visto consolidare il proprio ruolo tecnico di sostegno alle amministrazioni centrali e regionali:

- nella predisposizione di metodi e procedure per la programmazione e l'attuazione degli investimenti pubblici,
- nella formazione dei diversi programmi settoriali e territoriali di intervento, per assicurarne la coerenza reciproca,
- nella valutazione dei programmi di investimento, di singoli interventi infrastrutturali e di progetti complessi.

Senza voler essere esaustivi, ma al fine di scandire i principali passi fin qui percorsi, il lavoro del triennio può essere sintetizzato nel modo seguente:

- il *primo anno* è stato caratterizzato dall'avvio del nuovo processo di programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno, il cui prodotto principale è stato il Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM), predisposto dal DPS e in larga parte per esso da questa Unità. Il suo contributo ha riguardato in particolare: l'articolazione degli obiettivi e la valutazione della loro plausibi-

1. La relazione è predisposta ai sensi dell'art. 7, comma 2, del DPR n. 38 del 20 febbraio 1998. Le due precedenti *Relazioni annuali* dell'Unità di valutazione sono state pubblicate rispettivamente nel settembre 1999 e nell'ottobre 2000.

lità; l'allocazione delle risorse fra obiettivi e fra territori; la definizione di metodi di incentivazione e premialità e di modalità per accelerare la modernizzazione delle amministrazioni; l'avvio di progetti sperimentali per accelerare il ciclo del progetto; collaborazioni e assistenza ad Amministrazioni centrali per metodi di valutazione trasversali (lavoro, ambiente, trasporti).

- il *secondo anno* è stato caratterizzato, oltre che dalla trasformazione del PSM in Quadro comunitario di sostegno (QCS), dall'azione volta a garantire la predisposizione delle Intese istituzionali di programma (IIP) in tutte le regioni italiane e dall'avvio degli Accordi quadro (APQ) per la loro attuazione con particolare riferimento al Mezzogiorno. Il contributo dell'Unità ha riguardato in particolare: il supporto tecnico all'Autorità di gestione nel semestre dedicato al negoziato con gli uffici della Commissione europea per la definizione del QCS; l'esame preliminare dei documenti tecnici costitutivi degli APQ; la collaborazione con altre amministrazioni per la reintroduzione degli studi di fattibilità e per l'istruttoria di progetti infrastrutturali di particolare rilievo; l'assistenza nella formazione dei nuclei di valutazione e verifica centrali e regionali.

Tanto il primo quanto il secondo anno hanno visto l'Unità di valutazione interprete del nuovo ruolo di servizio (centrale) a beneficio delle amministrazioni regionali, con un'offerta crescente sia con riferimento al sostegno nell'impostazione dei programmi operativi di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno (POR), sia con riferimento all'intero paese per quanto attiene agli APQ.

- il *terzo anno* è stato caratterizzato da uno spostamento marcato dell'attività verso il supporto all'attuazione, volto a favorire il compimento (l'attuazione) di quanto in precedenza predisposto. Il riferimento è ai "Complementi di programmazione", ossia alle regole di attuazione dei programmi di intervento e ai passi procedurali ad esse connessi per la scelta degli interventi da avviare; alla costruzione delle basi per il monitoraggio dell'attuazione dei programmi; alla definizione dei metodi per la valutazione degli scostamenti dei programmi dagli esiti inizialmente prefigurati; all'avvio dei rilevamenti necessari all'attribuzione della premialità; all'accelerazione impressa alla formazione di una rete fra i nuclei di valutazione e verifica; alla trasformazione degli studi di fattibilità in proposte di intervento. Solo un'assidua attenzione a queste "rifiniture" prestata oggi può preservare da sgradite sorprese negli anni a venire (realizzazioni in ritardo, somme non spese, interventi inadeguati).

Dall'ideazione, alla definizione dei programmi di intervento pubblici nel Paese e nel Mezzogiorno e nelle cosiddette aree depresse in particolare, alle condizioni per la loro attuazione. Questo è stato il percorso di tre anni di attività dell'Unità di valutazione.

Un percorso il cui primo traguardo può essere posto attorno al 2004, in corrispondenza con i primi effetti strutturali attesi dall'attuazione del QCS, e il cui traguardo finale è posto attorno al 2008; un percorso la cui efficacia per ora è leggi-

bile, in attesa del compimento del primo biennio di attuazione del QCS 2000-2006, attraverso indicatori indiretti: il rispetto dei tempi iniziali dedicati alla predisposizione dei programmi, il riconoscimento della qualità dell'impostazione da parte della Commissione europea.

Similmente per gli APQ, alla cui ampia diffusione deve seguire il raggiungimento dello scopo originario: quello di accelerare l'attuazione degli interventi, giovandosi del monitoraggio congiunto di Stato e Regioni. Ciò ha significato porre attenzione ai progetti, al loro iter, alla loro fattibilità.

È, quest'ultimo, l'altro ambito di attività istituzionale dell'Unità di valutazione che ha caratterizzato il triennio di attività: l'accompagnamento dei progetti. Rilanciato lo strumento dello studio di fattibilità di singoli interventi infrastrutturali (nel primo anno) accompagnando le amministrazioni nell'apprezzarne le potenzialità (nel secondo anno), nel corso del terzo anno l'attenzione è stata posta sul monitoraggio degli studi di fattibilità in corso, sul superamento della frammentazione progettuale attraverso progetti integrati locali e sugli strumenti idonei per agevolare le decisioni in merito ai grandi progetti ed ai progetti complessi (Ponte sullo Stretto, nodo di Mestre, Pedemontana veneta).

Il lavoro portato a termine nel triennio ha consolidato dunque il duplice compito assegnato a questa Unità: quello di essere una forza aggiuntiva della PA in grado di imprimere accelerazioni ai suoi tempi di risposta, quello essere una forza specialistica tecnicamente attrezzata per stimolare un innalzamento nella qualità dell'azione della stessa Pubblica amministrazione.

I molti fronti aperti: uno sguardo d'insieme

Da quanto sopra esposto emerge l'immagine di una Unità di valutazione impegnata su molti fronti: è presente nel momento dell'impianto di nuovi strumenti di programmazione e di attuazione (QCS, Programmi operativi, Intese, APQ, patti, PIT), nel momento dell'osservazione analitica dell'attuazione e degli scostamenti dalle attese (monitoraggio, valutazione, premialità), nel momento del dialogo tecnico con le amministrazioni centrali e regionali per il recepimento di normative attinenti lo sviluppo, per l'utilizzo di tecniche di analisi di fattibilità, per la formazione di un corpo tecnico in grado di dare spessore alle azioni programmate (i nuclei di valutazione e verifica), nel momento in cui i vari elementi vanno ricondotti a un quadro unitario (la relazione annuale sullo stato dello sviluppo territoriale).

La posizione, fin qui unica, di soggetto tecnico di supporto alle politiche di sviluppo posto fra amministrazioni centrali e regionali, l'obbligo che ne deriva di essere sempre "sulla frontiera" delle informazioni e della capacità di seguire l'evoluzione dell'attuazione, va ora proiettata in avanti, prefigurando gli esiti delle politiche di sviluppo fin qui avviate, assicurando alle amministrazioni il quadro di insieme, sostenendone l'azione, suggerendo riorientamenti quando necessario.

È il ruolo che questa Unità sarà chiamata a svolgere nel prossimo triennio. È un ruolo che potrà essere svolto con ancora maggiore efficacia grazie al fatto che,

anche su promozione tecnica di questa Unità di valutazione, va formandosi in questi ultimi mesi del 2001 una vera e propria "rete dei nuclei di valutazione e verifica", con la costituzione di Nuclei in tutte le regioni e in molte amministrazioni centrali e l'imminente avvio del progetto di rete federata fra di essi. Il Nucleo di valutazione e verifica del DPS perde così la sua unicità ma guadagna l'opportunità di un confronto tecnico continuativo con figure che svolgono un ruolo del tutto simile nel processo di *modernizzazione* dell'amministrazione pubblica.

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1. COMPITI ISTITUZIONALI E ASSETTO DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE

Richiami normativi

La struttura odierna e i compiti dell'Unità di valutazione trovano il principale riferimento normativo nel DPR 38 del 20 febbraio 1998, che ha riveduto profondamente finalità e compiti originari del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, fissati dalla legge n. 878 del 1986, ampliandone la sfera di competenza e adeguando ai nuovi compiti l'assetto organizzativo.

Per consentire un rapido inquadramento dei contenuti del Rapporto annuale nel contesto dei compiti assegnati a questa Unità, si richiamano in apertura gli aspetti più rilevanti della normativa primaria e secondaria di riferimento.

Legge n. 878 del 17 dicembre 1986, Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, art. 1

2. Il Nucleo di valutazione provvede, sulla base degli indirizzi e dei criteri stabiliti dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), alla istruttoria tecnico-economica, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici, dei piani e progetti di investimenti dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende da sottoporre al Consiglio dei Ministri, al CIPE o ai Comitati istituiti nel suo ambito, individuando il grado di rispondenza dei singoli progetti ai predetti indirizzi e criteri e, nel caso di finanziamenti relativi a progetti immediatamente eseguibili, determinando altresì le relative graduatorie. Il Nucleo provvede altresì alla diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione, particolarmente in termini di analisi costi-benefici, di piani e progetti di investimenti nell'ambito dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni regionali e delle province autonome.

3. Il Ministro del bilancio e della programmazione economica affida al Nucleo di valutazione, a richiesta dei Ministri competenti e compatibilmente con l'assolvimento dei compiti di cui al comma 2, l'istruttoria e la valutazione tecnico-economica dei piani e progetti di investimenti pubblici di competenza delle singole amministrazioni.

Decreto Legislativo n. 430 del 5.12.1997, Capo II, art. 3

5. E istituito il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, mediante accorpamento in un'unica struttura del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, già operanti presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, che sono soppressi a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dal comma 3. Il Nucleo è articolato in due unità operative, rispettivamente per la valutazione e per la verifica degli investimenti pubblici. (...) Il Ministro trasmette annualmente al Parlamento una relazione riguardante l'attività della Pubblica amministrazione in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, sulla base dell'attività svolta dal Nucleo.

DPR n. 38 del 20 febbraio 1998, art. 7

2. Il Nucleo predispone annualmente una relazione riguardante l'attività della Pubblica amministrazione in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, sulla base dell'attività svolta. La relazione è trasmessa dal capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione al Ministro, ai fini della presentazione al Parlamento.

3. L'unità di valutazione degli investimenti pubblici, oltre ai compiti già previsti dall'articolo 1 della legge 17 dicembre 1986, n. 878, collabora con funzione di supporto alle predisposizione e all'aggiornamento delle intese istituzionali di programma e fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

Decreto Capo dipartimento DPS - MTBPE, 6 agosto 1998, art. 4

I responsabili delle due Unità operative predispongono per la parte di propria competenza e presentano congiuntamente al capo dipartimento la relazione di cui all'art. 7, comma 2 del DPR 20 febbraio 1998, n. 38.

D.M. 19.12.2000, Modifiche al riassetto organizzativo dei dipartimenti centrali del MTBPE

L'art. 3 del DM 8.6.1999 è sostituito dal seguente: (...) Unità di valutazione. Fornisce il supporto tecnico all'attività di programmazione degli investimenti pubblici, anche attraverso l'elaborazione e la diffusione di metodi, con particolare riferimento ai programmi comunitari, alla programmazione negoziata e ai programmi di investimento sottoposti all'esame del CIPE. Partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali. Fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

Ammodernamento della Pubblica amministrazione con il rafforzamento delle strutture tecniche, capacità di elaborare metodi per qualificare gli interventi e di dare servizi adeguati alle Regioni e alle Amministrazioni centrali: ecco in breve l'origine e il fine dell'Unità di valutazione.

Per rappresentare l'ambito di attività odierno dell'Unità di valutazione, la recente *Relazione sulle attività del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione* [2] ricorda infatti che:

"nell'ambito del più generale obiettivo di *ammodernamento* dell'amministrazione pubblica, è stato attuato il *rafforzamento delle strutture tecniche* con la costituzione nel 1998, presso il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, del

2. Pubblicata nel mese di giugno 2001.

Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (...) l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici svolge attività di *supporto tecnico alle Regioni* e agli Enti Locali, fornendo *metodi*: per la valutazione degli investimenti pubblici ex ante, in itinere ed ex post; per l'individuazione delle priorità; per ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari".

La stessa *Relazione* richiama poi due specifici aspetti rilevanti dell'azione del dipartimento rispetto ai quali questa Unità ha assunto responsabilità dirette:

- l'accompagnamento dell'attuazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) delle regioni obiettivo 1, per quanto riguarda sia gli aspetti attinenti la qualità dell'impostazione del sistema di monitoraggio (procedurale, fisico, finanziario), sia la qualità e l'attuazione del sistema di valutazione (coordinamento delle attività demandate ai soggetti attuatori, autonome elaborazioni in merito ai risultati e al loro impatto), sia l'impostazione, il monitoraggio e il controllo della corretta attuazione degli adempimenti connessi al sistema della premialità.
- L'accompagnamento della piena operatività della rete dei Nuclei di valutazione e verifica previsti dalla legge 144/1999. A tale proposito la citata *Relazione* sintetizza le finalità perseguite nel modo seguente: *"scopo dei Nuclei è di accrescere la capacità dell'amministrazione di selezionare progetti di investimento, dare indirizzo e supporto alla progettazione locale, elaborare bandi progettuali di qualità rivolti alla consulenza esterna, monitorarne l'attuazione e curare l'effettivo uso dei risultati.* L'azione di accompagnamento è stata avviata nel 2000 con l'affiancamento delle amministrazioni regionali e centrali nelle fasi di selezione dei componenti dei nuovi nuclei.

Assetto organizzativo

L'Unità di valutazione è collocata alle dirette dipendenze del Capo dipartimento. E' formata da un massimo di 30 componenti, compreso il Responsabile, nominati dal Ministro su proposta del Capo del dipartimento, in base a una selezione condotta fra professori e ricercatori universitari, esperti, dipendenti di Amministrazioni dello Stato, personale degli enti pubblici, con specializzazione nelle discipline oggetto dell'attività istituzionale. I componenti hanno incarico quadriennale, rinnovabile una sola volta.

Attualmente l'organico è costituito da 28 componenti (per due terzi economisti, un terzo specializzati in altre discipline), provenienti per la maggior parte da istituzioni nazionali e internazionali (Banca d'Italia, Banca Mondiale, Università) e in parte dal settore privato, il cui primo mandato quadriennale terminerà nel corso del 2002. Il personale di supporto è dato da un solo assistente (su 12 previsti), due esperti incaricati di studio, tre addetti al Centro elaborazione dati, tre addetti alla segreteria.

L'esperienza avviata tre anni fa può essere inquadrata assumendo due diversi punti di osservazione: sotto il profilo organizzativo, considerando il nesso che esiste fra innovazione di processo e capacità operativa della struttura; sotto il profilo

del ruolo che il DPS ha avuto nei confronti di molte delle amministrazioni – regionali e centrali – con le quali è entrato in contatto nel sostenere il processo di programmazione dei fondi strutturali.

Se il ruolo di "promotore" nel disegno della programmazione è stato disegnato per metà dall'ordinamento istituzionale, per metà è stato guadagnato sul campo, attraverso percorsi nuovi di sostegno e di servizio alla amministrazioni.

ASSETTO ORGANIZZATIVO DELL'UNITA' DI VALUTAZIONE

Il Capo dipartimento

- definisce il programma annuale delle attività
- stabilisce con decreto i gruppi di lavoro e ne nomina i coordinatori
- decide in merito ai gruppi il cui coordinamento richieda particolari responsabilità

Il Responsabile dell'Unità di valutazione

- assegna i lavori ai singoli componenti
- sottopone al capo dipartimento la proposta di programma annuale, il programma delle risorse lavorative e strumentali da impiegare, le proposte di specifiche metodologie da adottare
- definisce il calendario di massima del lavoro e la sua organizzazione operativa
- segue lo svolgimento dei compiti assegnati ai singoli componenti
- formula proposte per il migliore e più efficace andamento della struttura
- mantiene i rapporti con le altre strutture del Ministero e con le autorità esterne

I Componenti dell'Unità di valutazione

- sono selezionati fra professori ed esperti, nominati dal Ministro per quattro o otto anni
- coprono l'arco delle competenze settoriali necessarie per seguire le politiche di sviluppo
- esprimono pareri, valutazioni, predispongono metodologie, accompagnano l'attuazione
- forniscono servizi di supporto tecnico al dipartimento, alle amministrazioni centrali e regionali
- mantengono costanti rapporti con il territorio, costituiscono task force su base regionale.

Innovazione di processo

L'innovazione organizzativa, ossia la trasformazione interna alla Pubblica amministrazione di cui si è fatto artefice il Dipartimento per le politiche dello sviluppo si è avvalsa anche, ma non solo, della ricostituzione dell'Unità di valutazione.

È pur vero che nel 1998 gran parte degli uffici del Dipartimento non aveva nemmeno in dotazione un computer, né esisteva intranet, né una diffusa scolarizzazione informatica, e che senza i rapidissimi recuperi in tal senso ogni altra operazione innovativa sarebbe stata vanificata. È altrettanto vero che mettere in moto una macchina complessa e ambiziosa qual è un Dipartimento che si prefigge gli

obiettivi (tutti in parallelo, pur se convergenti a determinare parte della *programmazione dello sviluppo del territorio*):

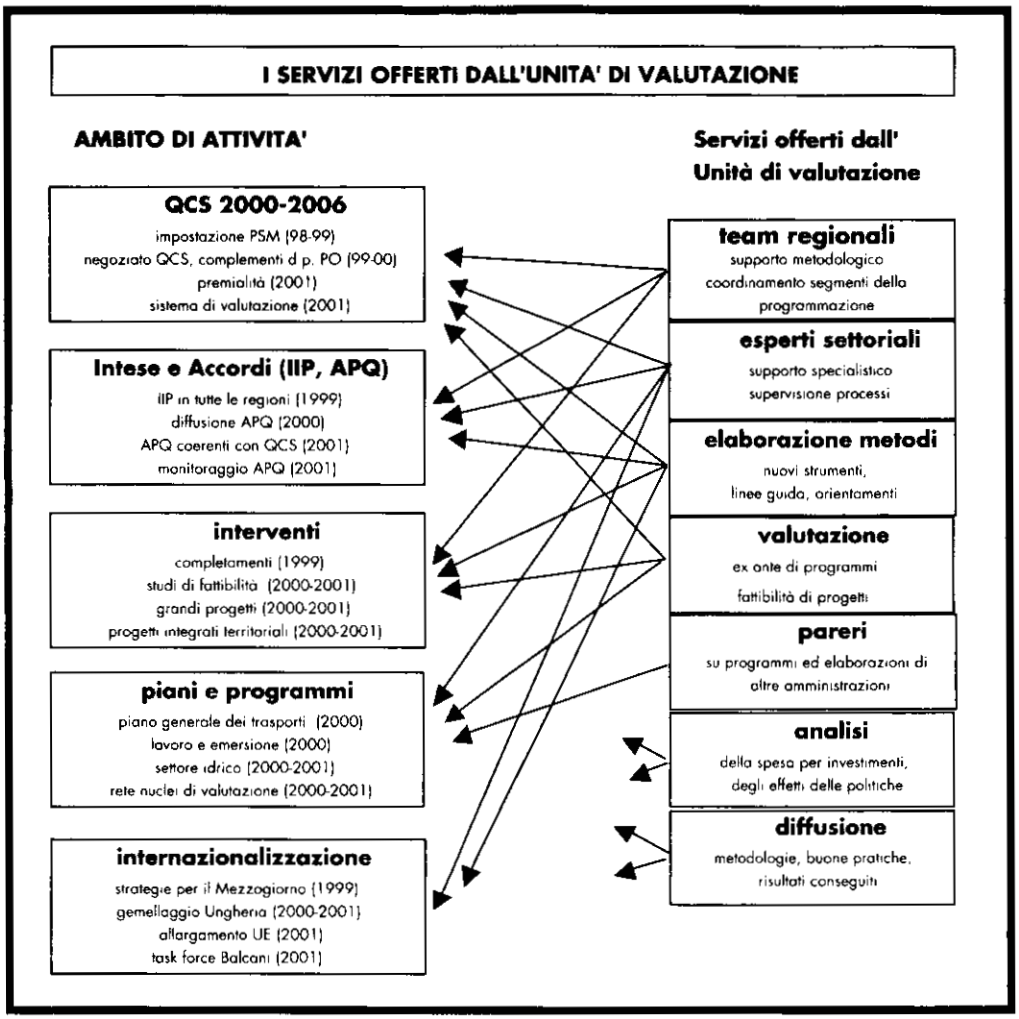
- di dare il via e garantire il coordinamento di strumenti di programmazione nuovi quali sono le Intese di programma e gli Accordi quadro per tutte le regioni e province autonome del Paese;
- di dare il via e garantire indirizzi e coordinamento per sfruttare nel modo ottimale l'opportunità offerta dai fondi strutturali 2000-2006 di stimolare l'attesa svolta nel profilo di crescita del Mezzogiorno;
- di intervenire nell'allocazione dei fondi per le aree depresse del sud, del centro e del nord in veste di amministrazione di servizio e non come mero erogatore, stimolando la ricerca delle occasioni di intervento più efficaci, seguendone l'attuazione;

richiede alternativamente lunghi tempi di rodaggio e di messa a punto o interventi fortemente innovativi nel processo.

L'innovazione introdotta dal DPS per garantire forti accelerazioni al proprio operare, ridimensionando *impasse* e storiche lentezze, è ora preso a riferimento dalle amministrazioni centrali e regionali che stanno dando attuazione all'art. 1 della legge 144 del 1999, con la creazione di un proprio Nucleo di valutazione e verifica, a supporto di tutte le fasi della programmazione.

È quanto ha fatto il DPS nel 1998 quando, allontanandosi dal vecchio modello di un nucleo corpo separato dall'amministrazione, che rispondeva solo al Ministro, ha costruito un nucleo di esperti inseriti pienamente nel processo amministrativo, dipendenti pubblici "a termine" a supporto delle strutture dipartimentali. Un supporto di origine esterna alla pubblica amministrazione e in essa inserito per un tempo idoneo (otto anni) a sfruttarne tutte le potenzialità, che ha concorso a determinare forti accelerazioni (dalle Intese, al PSM, al QCS, alla produzione di metodologie, di indirizzi, di linee guida).

L'Amministrazione centrale si trasforma, sfrutta le nuove tecnologie, introduce processi innovativi che sperimenta e quindi propone per una più ampia diffusione: molte amministrazioni stanno ora formando propri nuclei, raccogliendo l'esperienza avviata dal Nucleo di valutazione e verifica del DPS.


I SERVIZI OFFERTI DALL'UNITA' DI VALUTAZIONE
AMBITO DI ATTIVITA'
Servizi offerti dall' Unità di valutazione
QCS 2000-2006
impostazione PSM (98-99)
negoziato QCS, complementi d p. PO (99-00)
premialità (2001)
sistema di valutazione (2001)
Intese e Accordi (IIP, APQ)
IIP in tutte le regioni (1999)
diffusione APQ (2000)
APQ coerenti con QCS (2001)
monitoraggio APQ (2001)
interventi
completamenti (1999)
studi di fattibilità (2000-2001)
grandi progetti (2000-2001)
progetti integrati territoriali (2000-2001)
piani e programmi
piano generale dei trasporti (2000)
lavoro e emersione (2000)
settore idrico (2000-2001)
rete nuclei di valutazione (2000-2001)
internazionalizzazione
strategie per il Mezzogiorno (1999)
gemellaggio Ungheria (2000-2001)
allargamento UE (2001)
task force Balcani (2001)
team regionali
supporto metodologico
coordinamento segmenti della programmazione
esperti settoriali
supporto specialistico
supervisione processi
elaborazione metodi
nuovi strumenti,
linee guida, orientamenti
valutazione
ex ante di programmi
fattibilità di progetti
pareri
su programmi ed elaborazioni di altre amministrazioni
analisi
della spesa per investimenti,
degli effetti delle politiche
diffusione
metodologie, buone pratiche,
risultati conseguiti

UNITÀ DI VALUTAZIONE - GRUPPI DI LAVORO

TERRITORIALI	**Regioni del Mezzogiorno: supporto alle Amministrazioni regionali (QCS, IIP, APQ)**	Otto gruppi di lavoro, con un impegno (non esclusivo) di venticinque componenti
	Regioni del Centro Nord: supporto alle Amministrazioni regionali (IIP, APQ)	Tredici gruppi di lavoro, con un impegno (non esclusivo) di quindici componenti
SETTORIALI	**Supporto al QCS e alle IIP**	Sei aree di competenza, sulla base degli assi QCS, con impegno di sedici componenti
	Risorse naturali	idriche, ambientali, rete autorità ambientali
	Risorse culturali	programmi e progetti
	Risorse umane	FSE, politiche del lavoro
	Sistemi locali di sviluppo	Patti territoriali, incentivi, PIT
	Città	Sviluppo urbano, Prusst
	Reti e nodi di servizio	Reti immateriali, reti di trasporto
TEMATICI	**Produzione di metodologie, linee guida, procedure e attività di diretta competenza**	Nove aree di competenza, con impegno (non esclusivo) di venti componenti
	Valutazione	per il QCS e i Programmi operativi
	Premialità	impostazione, attuazione
	Monitoraggio	per il QCS e per gli APQ
	Nuclei di valutazione L 144/99	orientamenti per la selezione e le attività
	Studi di fattibilità	metodi e assistenza alle amministrazioni
	Conti pubblici territoriali	impostazione, aggiornamento
	Monitoraggio flussi di cassa	aggiornamento periodico
	Gemellaggi	coordinamento gemellaggio Ungheria e altri
	Allargamento UE e altro	studi mirati, task force Balcani, rapporti Ocse

2. I RISULTATI CONSEGUITI NEL TERZO ANNO DI ATTIVITÀ

Tre anni di attività con traguardo al 2006

Le precedenti *Relazioni annuali* hanno reso conto del ruolo assunto dall'Unità di valutazione nella costruzione dei seguenti strumenti di programmazione e di attuazione:

- Programma di sviluppo del mezzogiorno (PSM, approvazione 8/1999),
- Quadro comunitario di sostegno (QCS 2000-2006, approvazione 8/2000),
- Programmi operativi (POR, PON, approvazione fra 8/2000 e 9/2001),
- Intese di programma (IIP, stipulate con tutte le Regioni entro il 2000),
- Accordi di programma quadro (APQ, oltre 70 accordi stipulati).

Nello stesso periodo, l'Unità di valutazione è stata impegnata su altri fronti non meno significativi:

- Attività connesse al ruolo di "servizio" assegnato alle amministrazioni centrali nei confronti delle Regioni, con una forte assistenza tecnica pubblica alle Regioni nella predisposizione dei programmi e degli accordi sopra richiamati,
- Valutazione di programmi, progetti, studi di fattibilità, predisposizione di metodologie, orientamenti, linee guida per l'attuazione delle politiche di investimento pubblico con particolare riferimento alle aree depresse.

Anche nel corso del terzo anno di attività, l'impegno preponderante (ma non esclusivo) dell'Unità di valutazione è stato assegnato all'assistenza tecnica alle linee di attività del Dipartimento. Esso comprende sia il lavoro "centrale" direttamente dedicato ai singoli Servizi, sia il lavoro "centrale" a beneficio di altre amministrazioni, sia il lavoro "sul territorio" (sul campo, regionale) nel ruolo di cinghia di trasmissione tecnica fra Stato e Regioni per le politiche dello sviluppo.

Le linee di attività a servizio del Dipartimento

Attività congiunte con il *Servizio politiche territoriali*.

- È proseguita la collaborazione tecnica nell'istruttoria di nuovi Accordi di programma quadro (APQ) in attuazione delle Intese Istituzionali di Programma (IIP), attraverso (a) l'apporto tecnico settoriale (in particolare per quanto attiene agli interventi per lo sviluppo locale, agli interventi connessi al ciclo dell'acqua, agli interventi ambientali, alle infrastrutture di trasporto) a beneficio dei tavoli negoziali attivati fra le Regioni e le Amministrazioni centrali per la definizione dei contenuti, delle modalità di monitoraggio e di attuazione, (b) il raccordo dei documenti predisposti dalle diverse amministrazioni con la programmazione comunitaria.
- In attuazione della Delibera CIPE n. 44/2000 relativa alla gestione degli interventi tramite applicazione informatica, ha preso parte alla progettazione e

all'avvio del sistema informatico per la gestione del monitoraggio degli APQ, verificandone la qualità e, suggerendo miglioramenti e adattamenti. In particolare, dopo aver contribuito alla progettazione del sistema informatico per la gestione delle schede di monitoraggio, l'Unità di valutazione ha supervisionato l'entrata a regime del sistema, verificando la qualità delle schede immesse e suggerendo proposte di miglioramento e adattamento per consentirne un utilizzo più flessibile ed al tempo stesso più efficace.

- Come ogni anno, ha prodotto elaborazioni ed analisi per la redazione del *Quarto rapporto sullo sviluppo territoriale*; nella nuova configurazione, essa rappresenta uno sforzo di comunicazione e divulgazione da parte del Dipartimento dello stato di attuazione dei diversi strumenti, evidenziando coerenze e scostamenti rispetto alle politiche annunciate, nelle fasi del circuito finanziario della spesa pubblica per lo sviluppo, del riparto dei fondi attuato in sede CIPE, di impegno ed erogazione.

Attività congiunte con il *Servizio programmazione negoziata.*

- Per i Patti territoriali, la ricostruzione del circuito finanziario ha rappresentato un contributo in termini di trasparenza al confronto in atto fra i diversi soggetti istituzionali; particolarmente importanti sono state inoltre le analisi effettuate da questa Unità (unitamente all'Unità di verifica, al SINIT e al Servizio competente) per fare il punto sulla situazione dei Patti territoriali, giungendo a prime valutazioni sulla loro efficacia.
- L'Unità di valutazione ha contribuito al raccordo e all'integrazione della programmazione negoziata con la programmazione operativa dei Fondi Strutturali e con le Intese Istituzionali, per garantire la coerenza complessiva delle iniziative.
- Infine, l'Unità di valutazione ha assunto un ruolo tecnico di rilievo nell'ambito della complessa e delicata fase di transizione della programmazione negoziata verso la regionalizzazione degli strumenti.

Attività congiunte con il *Servizio fondi strutturali.*

- Così come nel 1999, l'Unità ha contribuito all'impostazione e predisposizione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM), nel 2000 ha assunto un ruolo tecnico fondamentale nel negoziato con la CE per la sottoscrizione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) e l'approvazione dei Programmi operativi regionali e nazionali (POR e PON).
- L'Unità ha svolto inoltre attività di indirizzo e supporto per la redazione dei complementi di programmazione e nell'esame dei programmi operativi in ritardo di approvazione (documenti ora giunti a conclusione: PON trasporti, PON Assistenza tecnica).
- Valutazione e monitoraggio. Questa Unità segue tutti gli aspetti della valutazione del QCS e ha curato la redazione delle "Linee guida per la valutazione intermedia", degli "Orientamenti per la scelta del valutatore indipendente" dei programmi del QCS, delle "Linee guida per l'analisi degli effetti sul-

l'occupazione degli interventi del QCS". Ha preso parte alla redazione del "Vademecum sul monitoraggio" da fornire alle regioni e al miglioramento delle schede di rilevazione e del software per il monitoraggio.

- Premialità. Questa Unità ha curato l'elaborazione dei documenti "Criteri e meccanismi della riserva di premialità del 4%" (novembre 2000) e "Criteri e meccanismi della riserva di premialità del 6%" (aprile 2001) e coordina l'attività del Gruppo tecnico che assicura il monitoraggio del grado di soddisfazione dei singoli criteri in ciascun Programma Operativo, identificando gli elementi di criticità e suggerendo percorsi che consentano di rispettare i requisiti secondo le modalità ed entro i tempi definiti per ciascun criterio". Al Gruppo tecnico si richiede di presentare ogni anno una relazione tecnica "sul grado di soddisfacimento dei singoli criteri nei vari programmi, indicando gli opportuni rimedi e gli eventuali correttivi".

Attività congiunte con la *Segreteria del CIPE.*

- Oltre all'attività connessa al finanziamento dei "completamenti" di infrastrutture incompiute (1999) e al rilancio degli studi di fattibilità di interventi infrastrutturali (2000), l'Unità ha impostato le metodologie di riparto delle risorse per il QCS (1999), per le aree del Mezzogiorno (2000) e per le aree del Centro Nord (2000).
- L'Unità di valutazione ha seguito inoltre l'istruttoria per l'approvazione del Piano generale dei trasporti (2000-2001).

Ulteriori linee di attività per le politiche del Dipartimento

- Produzione di metodi e procedure. Indirizzi per la valutazione dei programmi operativi e impostazione della metodologia di valutazione del QCS; articolazione del sistema della premialità e modalità di rilevazione dei criteri di verifica; metodi di selezione dei componenti dei nuclei di valutazione e verifica regionali e centrali e orientamenti per le attività di rete; contenuti degli studi di fattibilità e criteri di approvazione; metodi per il monitoraggio degli APQ.
- Diffusione di metodi e procedure. Relazioni a convegni interni e internazionali sui metodi sviluppati e adottati dalle amministrazioni italiane nella programmazione, nella valutazione, nell'attuazione. Pubblicazioni su aspetti dell'attività svolta di particolare rilevanza scientifica. Divulgazione diretta presso le amministrazioni interessate. Presenza sul territorio per assistere le amministrazioni nell'utilizzo di metodi e procedure.
- Emersione dell'economia sommersa, partecipazione ai lavori del Comitato per l'emersione; integrazione delle misure adottate a livello centrale e locale, elaborazione di orientamenti a beneficio della programmazione e dell'attuazione del QCS.
- Predisposizione del quadro statistico dei Conti pubblici territoriali (metodologia, sviluppo, banca dati, mantenimento).

- Definizione dei criteri e supporto nella selezione dei candidati per la formazione dei Nuclei di valutazione e verifica regionali e centrali, partecipazione al Comitato Tecnico Paritetico.
- Redazione di report e approfondimenti mirati su specifici argomenti relativi alle attività istituzionali del dipartimento e in risposta ad interrogazioni.
- Acquedotto pugliese, partecipazione al tavolo tecnico Tesoro-ENEL.
- Rapporti con istituzioni internazionali (UE, OCSE, FMI etc.), task force Balcani, allargamento e gemellaggi. Redazione documenti ufficiali per il Comitato OCSE per le Politiche di Sviluppo Territoriale. Contributo al lavoro dell'OCSE per far avanzare gli obiettivi concordati con i Paesi del Sudest Europeo nell'ambito dell'Investment Compact del Patto di Stabilità. Gemellaggio con l'Ungheria per l'impostazione del programma di sviluppo e l'utilizzo dei fondi strutturali.
- Elaborazione di parti dei documenti di programmazione economica e finanziaria del Ministero e del DPEF in particolare. Relazione generale sulla situazione economica del Paese, Relazione trimestrale di cassa.
- Partecipazione al gruppo di monitoraggio settoriale dei flussi di cassa del fabbisogno del settore statale, elaborazione mensile dei flussi finanziari di bilancio e della gestione di tesoreria dello Stato.
- Monitoraggio investimenti pubblici con elaborazione di un conto di risorse e impieghi destinate alle aree depresse e dei flussi europei. Attività di supporto in relazione all'implementazione della politica di bilancio della legge finanziaria, al controllo della spesa pubblica e dei saldi finanziari, e alla politica degli investimenti pubblici.
- Elaborazione di una ipotesi di ripartizione programmatica della spesa in c/capitale del mezzogiorno e nazionale in coerenza con le proiezioni del DPEF. partecipazione al gruppo di progetto per la elaborazione e proposizione degli obiettivi di un sistema informativo integrato (Stato e Amm. decentrata) funzionale alle esigenze del controllo della finanza pubblica.

Altre linee di attività per le amministrazioni centrali e regionali

- Collaborazioni con altre amministrazioni centrali (in particolare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dei beni culturali, Ministero degli esteri, Ministero dell'ambiente).
- Partecipazione al "Focus Group" Energia sul tema della riforma del settore (Ministero industria).
- Piano Nazionale per l'Occupazione 2001, presenza nel team di redazione del Piano. Gruppo di monitoraggio interistituzionale sulle Politiche occupazionali e del lavoro.
- Assistenza alle amministrazioni regionali da parte di esperti di settore nella predisposizione di programmi, strumenti di attuazione, progetti.

RIEPILOGO DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ SVOLTE NEL PERIODO LUGLIO 2000 - GIUGNO 2001

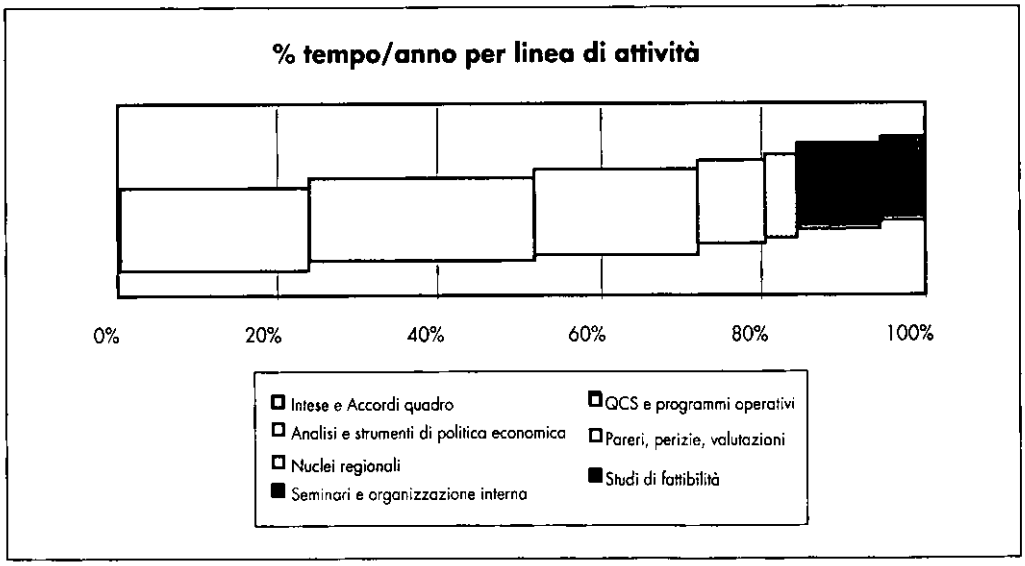
Ambito e tempi	Attività	Risultati
Nuclei regionali e centrali	Attivazione delle procedure per la costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica nelle regioni del Sud, del Centro Nord e nelle Amministrazioni centrali responsabili del QCS	Crescita della capacità delle amministrazioni di programmare, monitorare e portare a compimento gli investimenti pubblici
	Attività di formazione di base dei Nuclei di valutazione e verifica regionali e centrali. Assistenza nell'avvio e nella costituzione della rete dei nuclei di valutazione.	
2000	Supporto tecnico e metodologico alle amministrazioni per l'elaborazione di piani operativi per la costituzione e attivazione dei Nuclei	Avvio dell'iter di costituzione dei nuclei di valutazione nelle amministrazioni regionali e centrali
2000-2001	Bandi, commissioni di selezione dei componenti interni ed esterni.	Presenza nelle commissioni di selezione
2001	Attività di supporto e formazione ai nuclei di nuova istituzione. Costituzione rete dei nuclei. Scambio di esperienze e informazioni, metodologie e tecniche da adottare	Ampia circolazione delle esperienze. Miglioramento della qualità delle scelte di intervento delle amministrazioni
Riserva di Premialità prevista dal QCS	PREMIALITÀ. Costruzione del sistema di valutazione: attivazione dei criteri per l'allocazione della riserva premiale Attuazione del sistema di premialità previsto dal QCS nelle componenti comunitaria (4%) e nazionale (6%).	Il programma è impostato su tre anni: nel 2001 il risultato e è dato dal recepimento delle finalità e conseguente orientamento dei processi che vengono monitorati nell'ambito della premialità
2000	Completamento test di verifica criteri per il 6% e il 4%;elaborazione proposta definitiva per la riserva del 6% da portare al Comitato di sorveglianza; preparazione relazione per la conferenza di valutazione	Approvazione del documento per la riserva del 4% ed elaborazione proposta definitiva sulle procedure e modalità tecniche per l'attribuzione della riserva
2000-2001	Divulgazione del metodo presso le amministrazioni. Supporto tecnico alle amministrazioni nell'impostazione delle attività previste per la premialità	Comprensione da parte delle amministrazioni dei modi di azione per raggiungere gli obiettivi
2001	Avvio gruppo di valutazione per il monitoraggio dell'andamento dei fenomeni oggetto di esame	Impostazione della strumentazione attraverso cui procedere al rilievo e alla valutazione dello stato di avanzamento
2001	Monitoraggio dei criteri oggetto di esame per la premialità nel primo anno. Rapporto	Stato di avanzamento della procedura, esame dei ritardi, esame dei risultati positivi raggiunti
Valutazione dei programmi operativi	Impostazione della valutazione intermedia dei Programmi operativi e attività di controllo di coerenza della sua messa in atto.	Definizione e diffusione delle metodologie di valutazione dei PO e modalità di valutazione del QCS nel suo insieme. Assistenza nell'avvio del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali nelle regioni obiettivo 1
2000	delibera CIPE di accoglimento e attribuzione di responsabilità. L'UVAL ha preso parte alla redazione delle parti seguenti della bozza di delibera: Monitoraggio (impostazione del sistema). Valutazione (valutazione intermedia del QCS e dei PO, sistema di valutazione, valutazione di secondo livello).	Quadro normativo per la costruzione del sistema di valutazione del QCS
2001	Linee guida per la valutazione e sostegno alle regioni nella redazione dei bandi.	Definizione del sistema degli indicatori funzionali al monitoraggio e alla valutazione. Valutazione intermedia: definizione delle procedure da attivare, modelli di bandi per la selezione dei valutatori; metodologie e standard minimi delle relazioni di valutazione
	Approfondimento dei contenuti della valutazione di secondo livello (metodi e procedure per la verifica di qualità delle valutazioni intermedie)	
2001	Assistenza nell'avvio del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali. Controllo della funzionalità degli strumenti e delle procedure di monitoraggio.	Supporto nell' impostazione delle gare per la scelta dei valutatori. Metodi di valutazione dei progetti integrati territoriali e dei grandi progetti

segue:

Supporto tecnico alle regioni	Supporto tecnico specialistico alle Regioni nelle attività di prima attuazione dei programmi operativi e nella predisposizione degli Accordi di programma quadro, inclusi nuovi studi di fattibilità	Coerenza fra programmi e azioni conseguenti; stipula di APQ impostati con rigore e di elevata qualità, in grado di raggiungere la finalità di portare effettivamente a termine gli interventi programmati
2000	Supporto nell'ambito dei .P.O. e della individuazione degli interventi da realizzare, con particolare riferimento ai progetti integrati. Assistenza nella redazione dei Complementi di programmazione. L'UVAL ha preso parte inoltre alla revisione delle Linee guida dei complementi di programmazione, aggiornandole alla luce del QCS	Miglioramento dell'azione delle regioni nella selezione e impostazione dei progetti coerenti con gli strumenti di programmazione
2001	Supporto generale e contributi specialistici nella definizione degli APQ e nel loro monitoraggio. Supporto specialistico alle regioni nelle azioni conseguenti il trasferimento di competenze settoriali	Miglioramento dell'azione delle regioni nella selezione e impostazione dei progetti coerenti con gli strumenti di programmazione
Metodologie e valutazioni	Predisposizione di metodologie, linee guida, approfondimenti a beneficio della definizione degli strumenti di intervento; valutazione di progetti infrastrutturali	Qualità degli strumenti di programmazione e del servizio reso dal DPS alle altre amministrazioni nella riqualificazione degli interventi
2000-2001	Predisposizione di metodologie di implementazione di politiche, a seguito di nuove normative, e di linee guida	Strumenti per il sostegno delle politiche per lo sviluppo, orientamenti per l'attuazione da parte delle amministrazioni
2000-2001	Valutazione economica di progetti, come previsto dalla legge 144/99. Esame, verifica e proposte in merito al Piano generale dei trasporti	Assistenza alle amministrazione nell'esame dei progetti, innalzamento della qualità dei singoli interventi
2000-2001	Predisposizione di specifici studi mirati, collaborazione alla redazione dei documenti sulla situazione delle aree depresse	Approfondimenti tematici, pubblicazioni del DPS, seminari.
2000-2001	Servizi specialistici erogati assieme ad altre amministrazioni, in qualità di membri di commissioni o in progetti complessi, anche internazionali (task force Balcani, gemellaggi)	Contributo alla qualificazione della domanda di servizi della pubblica amministrazione. Contributo al raggiungimento degli obiettivi di iniziative di collaborazione internazionale sui temi dello sviluppo.
Studi di fattibilità	Studi di fattibilità. Portare a compimento l'assistenza alle amministrazioni per completare almeno 250 studi. Coadiuvare le amministrazioni nel monitoraggio e nella approvazione dei più significativi	Avvio di progettazioni di interventi infrastrutturali sulla base di una più solida istruttoria, data dagli sdf, limitando i rischi di interruzione del ciclo progettuale
2000	Assistenza alle amministrazioni nella definizione dei capitolati d'oneri e nella predisposizione dei bandi di gara; assistenza nella formazione delle commissioni	Condizioni idonee per la predisposizione degli studi di fattibilità promossi dalle amministrazioni regionali e centrali
2000-2001	Contratti e avvia degli studi di fattibilità (solo in parte già avviati e già oggetto di monitoraggio). Monitoraggio degli studi di maggiore rilevanza e complessità.	Controllo del prodotto dei consulenti incaricati e proposta di eventuali integrazioni prima dell'approvazione
2001	Supporto alle amministrazioni nella validazione del prodotto e dei risultati degli studi più complessi	Conclusione degli sdf ed esame delle linee di azione per dare attuazione alle proposte da essi derivanti
2001	Esame delle migliori proposte a fini di comunicazione e diffusione	Diffusione delle buone pratiche, crescita della capacità della PA nella selezione delle infrastrutture

Unità di valutazione degli investimenti pubblici
TEMPO DI LAVORO PER LINEA DI ATTIVITA' (periodo luglio 2000 - giugno 2001)
Sulla base dei riepiloghi semestrali delle attività svolte dai componenti dell'Unità

AMBITO DI ATTIVITÀ	giorni	%
Internazionale (gemellaggi, altro)	395	6%
Nazionale (amm.centrali)	2.485	40%
Regionale - Sud	3.050	49%
Regionale - Centro Nord	310	5%
totale	6.240	100%
LINEA DI ATTIVITÀ	**giorni**	**%**
Intese e Accordi quadro	1.515	24%
QCS e programmi operativi	1.735	28%
Analisi e strumenti di politica economica	1.240	20%
Pareri, perizie, valutazioni	530	8%
Nuclei regionali	245	4%
Studi di fattibilità	635	10%
Seminari e organizzazione interna	340	5%
totale	6.240	100%



MISSIONI EFFETTUATE SUL TERRITORIO NAZIONALE E ALL'ESTERO

anno 2000	n. missioni
totale	435
all'estero	66
sul territorio nazionale	369
anno 2001 (primo semestre)	
totale	266
all'estero	35
sul territorio nazionale	231
Sud	185
Centro e Nord	46

3. APPROFONDIMENTI SU ALCUNI AMBITI DI ATTIVITÀ RILEVANTI

In questo capitolo viene proposto un approfondimento relativamente ad alcuni dei fronti di attività attualmente aperti che risultano particolarmente significativi per le attese in essi riposte dal Dipartimento. Si tratta di quattro linee di attività "interne", ossia connesse all'attuazione dei programmi per il Mezzogiorno che hanno avuto recente avvio, e due linee di attività "internazionali", che si inquadrano nelle opportunità colte dal DPS di trasferire in ambito europeo le esperienze di politiche di sviluppo fin qui condotte. Sono, rispettivamente, le seguenti linee di attività:

- valutazione dei programmi cofinanziati nel Mezzogiorno per osservare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo; premialità per incentivare una amministrazione più moderna; nuclei di valutazione e verifica per aumentare la qualità delle scelte di intervento; studi di fattibilità per accelerare la progettazione;
- gemellaggi per dare assistenza ai Paesi europei pre adesione; partecipazione al patto di stabilità nei Balcani per gli aspetti relativi agli investimenti. Due attività con ricadute interne significative.

Misurare l'efficacia: il sistema di valutazione degli interventi nel Mezzogiorno

Per garantire l'affidabilità e l'utilizzabilità dei risultati della valutazione ai fini dell'ottimizzazione della fase di attuazione, il QCS e la delibera CIPE 83/2000 assegnano all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici competenze specifiche di indirizzo, di supporto tecnico-metodologico e di sorveglianza per lo svolgimento delle attività di valutazione dei Programmi Operativi e del Quadro Comunitario di Sostegno.

L'UVAL esercita tale funzione in coordinamento con gli altri soggetti che costituiscono il Sistema di valutazione del QCS - segnatamente le strutture nazionali di riferimento per la valutazione del FSE (ISFOL), del FEOGA (INEA) e la rete dei Nuclei regionali e centrali di valutazione e verifica istituiti ai sensi della L.144/99 art.1 - e di concerto con il Gruppo Valutazione e Monitoraggio del QCS. Si richiamano le principali attività svolte nel periodo di riferimento [3].

La valutazione dei programmi operativi

Il Regolamento dei Fondi Strutturali richiede che le politiche cofinanziate siano sottoposte a un processo di valutazione finalizzato a verificarne la correttezza d'impostazione e l'efficacia e l'efficienza di implementazione. Nella prima fase del percorso di programmazione l'attività di valutazione intermedia dovrà essere obbligatoriamente documentata in un Rapporto di valutazione intermedia per ciascuno dei Programmi Operativi e per il Quadro Comunitario di Sostegno.

---

3. Le numerose attività connesse alla linea di lavoro "valutazione" (impostazione, predisposizione documenti di valutazione, diffusione) impegnano sei componenti dell'Unità in modo continuativo (ma non esclusivo); tre ulteriori componenti seguono la linea di lavoro "monitoraggio". La diffusione presso le amministrazioni regionali è affidata ai gruppi di lavoro territoriali (uno per regione).

In questi documenti, da predisporre entro il 2003, verrà fatto il punto dello stato di attuazione delle politiche cofinanziate all'interno dell'Obiettivo 1. Il fine è fornire indicazioni sul grado di realizzazione delle attività promosse, sull'avanzamento nella realizzazione degli obiettivi, sulle difficoltà incontrate nella prima parte del periodo di programmazione, sui possibili correttivi a cui dar vita per migliorare la programmazione relativa al successivo triennio.

La valutazione intermedia ha dunque due scopi:

- dar conto di quanto realizzato e delle cause di eventuali difficoltà di attuazione a tutti i soggetti non direttamente coinvolti nella gestione dei singoli programmi, in primo luogo la Commissione Europea e l'Autorità di gestione del QCS;
- fornire elementi di riflessione alle Autorità di gestione dei PO in merito a ulteriori affinamenti dell'attività di attuazione, capaci di assicurare un progressivo miglioramento dei percorsi di programmazione.

Secondo quanto previsto dalla delibera CIPE 83/2000, l'UVAL, coordinandosi con i soggetti sopra indicati e con i valutatori indipendenti dei PO e del QCS, definisce, diffonde ed aggiorna periodicamente le "*Linee Guida per la valutazione intermedia*" [4], che rappresentano lo strumento di orientamento tecnico e di indirizzo metodologico e operativo per la realizzazione delle attività e dei rapporti di valutazione intermedia.

Il documento "Linee guida per la valutazione intermedia" costituisce il primo di una serie di moduli che saranno nel tempo redatti per affrontare i diversi aspetti dell'attività di valutazione. In esso si propone uno schema di attività e un percorso valutativo per i soggetti che condurranno le valutazioni (i valutatori indipendenti) e i soggetti che fruiranno delle valutazioni (in primo luogo le autorità di gestione dei PO), nonché un indice del rapporto di valutazione.

Le *Linee guida* sono dunque un documento modulare, aggiornato periodicamente per raccogliere e condividere gli esiti delle attività di confronto e approfondimento sui metodi da seguire e l'organizzazione più opportuna per dare efficacia alla valutazione intermedia.

Il documento "*Orientamenti per la valutazione intermedia* [5]" presenta il sistema istituzionale che il QCS ha previsto per l'attività di valutazione intermedia, il ruolo dei diversi soggetti coinvolti, schemi di bandi tipo (in appendice), alcuni orientamenti relativamente al processo di selezione del valutatore indipendente e la natura dell'attività di valutazione intermedia che il QCS ha inteso non solo come momento di valutazione ai fini della riprogrammazione di metà periodo, ma anche come sostegno continuativo per il miglioramento della gestione e della sorveglianza. Gli "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia", anch'essi redatti da questa Unità, si propongono dunque di fornire alle Autorità di gestione dei Programmi Operativi alcune indicazioni utili per definire l'organizzazione del processo di valutazione intermedia in tempi rapidi e in coerenza con gli indirizzi della CE e gli obiettivi del sistema di valutazione nazionale. La finalità è di agevolare e di rendere più tempestiva ed efficace l'azione delle amministrazioni.

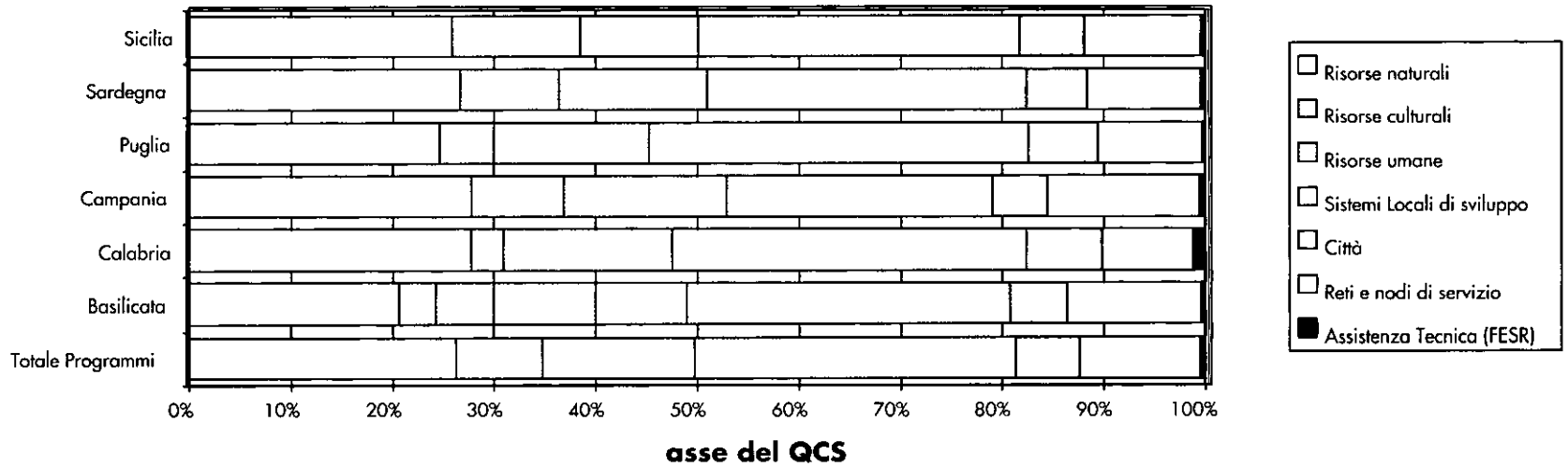
---

4. Linee Guida per la valutazione intermedia, DPS, aprile 2001.
5. Orientamenti per la valutazione intermedia, DPS, aprile 2001.

RISORSE PUBBLICHE DEL QCS PER I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI (POR, IMPORTI IN EURO)

Assi prioritari linee di intervento	Totale Programmi	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia
Risorse naturali	7.410.893.937	261.552.572	1.052.052.000	1.920.504.000	1.162.497.000	1.041.256.000	1.973.032.365
Risorse culturali	2.370.068.443	45.142.142	116.150.000	624.264.000	249.327.000	379.548.000	955.637.301
Risorse umane	4.207.610.566	311.384.994	623.430.000	1.100.555.000	718.308.000	567.744.000	886.188.572
Sistemi Locali di sviluppo	8.868.169.664	399.059.430	1.310.107.000	1.793.887.000	1.752.140.000	1.220.990.000	2.391.986.234
Città	1.766.333.923	71.972.574	278.758.000	377.513.000	316.784.000	233.480.000	487.826.349
Reti e nodi di servizio	3.310.105.903	165.020.427	340.120.000	1.021.991.000	479.046.000	436.118.000	867.810.476
Assistenza Tecnica (FESR)	131.967.571	4.431.571	39.884.000	36.972.000	13.976.000	13.322.000	23.382.000
Totale Programmi	28.065.150.007	1.258.563.710	3.760.501.000	6.875.686.000	4.692.078.000	3.892.458.000	7.585.863.297

RISORSE PER ASSE



La premialità come mezzo per accelerare la riqualificazione

Come si è ricordato, questa Unità ha curato l'elaborazione dei documenti relativi ai criteri e meccanismi della riserva di premialità del 4% e del 6%" e coordina l'attività del Gruppo tecnico che assicura il monitoraggio del grado di soddisfazione dei singoli criteri nei programmi operativi [6].

Il sistema di regole e sanzioni previste dal PSM se da un lato mirano a qualificare l'intervento pubblico, dall'altro hanno evidenziato il rischio delle amministrazioni di incorrere al disimpegno automatico delle risorse assegnate: da ciò deriva la necessità di rafforzare l'efficienza gestionale e strategica delle amministrazioni che sono chiamate ad attuare il QCS.

Per sostenere questa sfida istituzionale e per rafforzare il perseguimento dell'obiettivo della qualità della spesa, alla fissazione di condizioni per l'utilizzo delle risorse si è ritenuto opportuno affiancare meccanismi di incentivazione e premio. Si tratta di incentivi che spingono le amministrazioni regionali (ma anche quelle centrali titolari di Programmi Operativi) ad andare oltre le condizioni minime fissate nell'implementare le riforme amministrative che sono elemento fondamentale per il miglioramento delle condizioni di contesto, e nel contempo promuovere progetti di elevata qualità, oltre che integrati e concentrati.

Il meccanismo della riserva di performance del 4% prevista dai regolamenti comunitari è stato considerato a questo proposito una buona opportunità per incentivare la riqualificazione della Pubblica Amministrazione e per raggiungere più elevati standard di qualità. Si tratta di un accantonamento del 4% delle risorse destinate ad ogni PO che può essere attribuito all'amministrazione titolare a metà periodo (entro il 2003) solo nel caso in cui siano stati soddisfatti una serie di indicatori di efficacia, buona gestione e attuazione finanziaria.

Il meccanismo comunitario è stato quindi rafforzato con l'aggiunta di una riserva nazionale del 6% e trasformato in un sistema di premialità i cui criteri e meccanismi di funzionamento incorporano i principi chiave del PSM e l'obiettivo del rafforzamento della Pubblica Amministrazione.

Le due riserve (4% e 6%) sono basate sugli stessi principi generali e sono concepite come sistemi complementari nell'incentivare il raggiungimento di un complesso insieme di obiettivi, tutti rivolti al miglioramento dell'efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione e della qualità della spesa pubblica.

Con il meccanismo della premialità, nazionale e comunitario, verranno allocati circa 4.500 milioni di euro, con possibilità per le amministrazioni di veder aumentati in misura notevole i finanziamenti disponibili.

Le regole che governano i meccanismi di attuazione dei due sistemi di premialità sono state definite da questa Unità con il fine di accrescere i livelli di cooperazione e di competizione istituzionale attraverso i quali poter soddisfare gli

6. Le attività connesse alla linea di lavoro "premialità" (impostazione dei criteri, monitoraggio, relazioni periodiche) impegnano due componenti dell'Unità in modo continuativo (ma non esclusivo) nel Gruppo Tecnico e due ulteriori componenti nelle elaborazioni. L'attività peraltro richiederebbe maggiori risorse di supporto.

obiettivi che i due sistemi si pongono, vale a dire migliorare l'efficacia di gestione delle risorse pubbliche e la qualità degli investimenti.

Va sottolineato che:

- il sistema di incentivi è il risultato di un rapporto di collaborazione attiva a livello istituzionale e sociale che accompagnerà l'attuazione del sistema fino alla decisione finale di attribuzione delle risorse premiali;
- la credibilità del processo e l'impegno di tutti gli attori sono assicurati dal fatto che le decisioni prese sono divenute parte integrante di un accordo intergovernativo con un partner sovranazionale, la Commissione Europea;
- gli indicatori, i target e le regole di attribuzione delle risorse sono stati definiti con chiarezza sin dal principio del processo di costruzione del sistema e, al contempo, è stato definito un sistema di monitoraggio che permette alle amministrazioni di avere un ritorno informativo costante circa le azioni necessarie per poter migliorare il livello di performance e soddisfare le soglie e i target stabiliti;
- una esperienza positiva di competizione fra amministrazioni era già stata realizzata – anche a scopo sperimentale -nel periodo 1998-99 in relazione all'attuazione della Delibera Cipe 70/98. In quell'occasione su circa 3500 miliardi di finanziamenti per progetti presentati dalle amministrazioni regionali e centrali, circa il 30% dei fondi fu assegnata attraverso un meccanismo di premialità basato sulla valutazione delle proposte progettuali attuata attraverso una griglia di indicatori a cui veniva attribuito un punteggio. Non si verificarono allora pressioni per rinegoziare le regole.

Linee guida per l'analisi degli effetti sull'occupazione degli interventi

Le linee guida per l'analisi degli effetti degli interventi sull'occupazione, previste dal documento "Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4%", sono state predisposte nella primavera del 2001 in concertazione tra il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, il Ministero del Lavoro, il Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare e il Dipartimento per le Pari Opportunità.

La redazione del documento è stata curata da un gruppo di lavoro composto da DPS-Uval, Ministero del lavoro (DG-Impiego e UCOFPL), Struttura nazionale di valutazione FSE, Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, Dipartimento per le pari opportunità.

L'impatto sui livelli di occupazione e sulle opportunità di inserimento nel mercato del lavoro è infatti una delle finalità principali dell'intervento delle politiche territoriali nelle aree in ritardo di sviluppo. Come tale è di primaria attenzione per le attività di valutazione degli effetti degli interventi dei PO. Il criterio non fa riferimento agli effetti nel mercato del lavoro degli interventi, ma alla predisposizione di un sistema di osservazione, monitoraggio e valutazione. In altri termini premia la capacità dell'Autorità di gestione di porsi in modo stabile su un percorso di apprendimento rispetto agli effetti del PO su alcune dimensioni rilevanti del mercato del lavoro.

Linee guida effetti sull'occupazione

Sommario

(1) Contenuti generali e finalità del criterio "Qualità del sistema di valutazione degli effetti sull'occupazione"

(2) Contenuti e indicazioni per il piano di attività
- Le attività di monitoraggio (utilizzo integrato delle informazioni per l'analisi del mercato del lavoro e degli interventi)
- Le attività di valutazione

(3) L'organizzazione delle attività, l'utilizzo e la diffusione dei risultati
- Organizzazione delle attività di osservazione e monitoraggio e delle attività di valutazione
- Utilizzo dei risultati dell'attività
- Condivisione dei risultati delle attività

(4) Le dimensioni dell'occupazione: quesiti rilevanti, modalità conoscitive, modalità di condivisione delle conoscenze

Il criterio adotta una definizione ampia di effetti di interesse, segnalando che l'analisi degli effetti sull'occupazione potrà quindi riguardare aspetti quantitativi e qualitativi, relativi sia agli occupati, sia alle imprese, sia effetti potenziali di medio-lungo termine sulle opportunità di occupazione e dovrà essere articolata sia per aree territoriali sia per settori.

In particolare il criterio segnala l'importanza di tenere conto di quelle dimensioni dell'occupazione cui il QCS attribuisce particolare rilievo, poiché esse costituiscono variabili particolarmente significative per il raggiungimento del complessivo obiettivo di sviluppo e coesione sociale (obiettivo generale del QCS). Esse riguardano le modalità in cui il lavoro è erogato (lavoro sommerso o regolare), le modalità di impiego (caratteristiche dei rapporti di lavoro), la partecipazione femminile. Accanto a questi aspetti o in connessione con essi potranno essere indagate altre dimensioni ritenute di interesse date le caratteristiche dei mercati locali.

Il criterio segnala la necessità di integrare per l'analisi le fonti informative disponibili, suggerendo che l'informazione rilevante, relativa alle persone, alle imprese e ai contesti specifici, sarà ottenuta attraverso fonti ufficiali, che di solito mettono a disposizione informazione standardizzata per i diversi territori e/o settori (come, ad esempio, le statistiche elaborate dall'Istat o i dati provenienti da archivi amministrativi come quelli dell'Inps, dell'Inail, delle Camere di commercio) e attraverso rilevazioni dirette, che possono quindi fare riferimento a informazioni più specifiche, anche non comuni a tutti i territori (come, ad esempio, le informazioni derivanti da osservatori stabili pubblici e privati presenti sul territorio, dal partenariato, dai gestori di interventi, da indagini sul campo appositamente svolte).

I nuclei regionali di valutazione, la rete dei nuclei

Il ruolo dell'Unità di valutazione di soggetto tecnico di supporto alle politiche di sviluppo, posto fra amministrazioni centrali e regionali, potrà essere svolto con ancora maggiore efficacia entro una vera e propria "rete dei nuclei di valutazione e verifica", quale va formandosi con la costituzione di Nuclei in tutte le regioni e in molte amministrazioni centrali anche con l'apporto tecnico di questa Unità [7].

La costruzione della rete dei Nuclei di valutazione e verifica nelle amministrazioni centrali e regionali, prevista dall'art.1 della legge n.144 del 1999, è coerente con l'obiettivo dell'adeguamento della Pubblica Amministrazione a trasformazioni rapide del contesto di riferimento – in questo caso della politica di sviluppo delle aree depresse del Paese e più in generale la strategia di qualificazione degli investimenti pubblici- e diventa un elemento in grado di dare finalmente un segnale di concretezza e di accelerazione in tale direzione.

Di questo è stata partecipe – a segnalare un'esigenza ormai chiara e "visibile" anche dall'esterno della nostra struttura amministrativa - la stessa Commissione Europea che, nel QCS indica che ... "la costituzione e l'avvio, nelle amministrazioni centrali e regionali.... di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici con compiti di fornire supporto tecnico qualificato alle amministrazioni pubbliche nella loro attività di programmazione, monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica per investimento dovrà consentire di rafforzare le strutture tecniche delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione dei programmi del QCS e di creare una "rete" di strutture tecniche in grado di elaborare, diffondere, utilizzare e migliorare l'insieme di metodologie (per la selezione dei progetti, per la valutazione dei progetti e dei programmi, per il monitoraggio) da adottare per garantire al QCS e ai programmi adeguati livelli di qualità, trasparenza ed efficacia".

Attualmente sette amministrazioni centrali e quindici amministrazioni regionali hanno emesso provvedimento di istituzione del Nucleo di valutazione.

Gli indirizzi strategici e operativi che costituiscono la base di riferimento per tutto il processo di costituzione della rete dei nuclei possono essere, in sintesi, così riassunti:

- dotare le amministrazioni di competenze mature e quindi di livello adeguato per un loro immediato impegno sul piano operativo;
- internalizzare quanto più possibile tali professionalità, per il rafforzamento delle competenze interne delle amministrazioni;
- costruire un processo flessibile e mirato alle esigenze specifiche delle singole amministrazioni, con ampia autonomia alle singole amministrazioni nel definire modalità funzionali, organizzative e tecniche di organizzazione dei

7. Le attività connesse alla linea di lavoro "Nuclei regionali e centrali" impegnano un componente dell'Unità in modo continuativo (ma non esclusivo) nel progetto "NUVAL" nell'ambito del Comitato tecnico paritetico (su indirizzo del CITS, ossia del comitato scientifico) e tre ulteriori componenti nell'assistenza alle regioni (in special modo nell'attività propedeutica alla selezione dei candidati) e nella definizione dei contenuti delle attività da "condividere" nella rete dei nuclei.

propri nuclei, di attribuzione di funzioni e compiti, di inserimento dei nuclei nelle proprie procedure di programmazione;

- prevedere il processo di costituzione dei nuclei come un processo volto alla costruzione di una rete di competenze qualificate per la programmazione, la valutazione e il monitoraggio; operare dunque da subito in direzione della costruzione della rete dei nuclei;
- tener conto della necessità, in particolare per le amministrazioni titolari di programmi operativi nel QCS 2000-2006, di poter disporre del supporto dei nuclei già nelle fasi iniziali di attuazione dei rispettivi programmi;
- favorire tuttavia il più possibile – pur nell'ambito di procedure di costituzione flessibili e autonome – il ricorso a procedure di evidenza pubblica nell'acquisizione delle competenze qualificate da immettere nei nuclei;
- fornire alle amministrazioni il supporto tecnico e di assistenza necessario per attuare con tempestività e con efficacia le procedure di progettazione, costituzione, selezione e avvio del proprio nucleo.

A poco più di un anno dall'approvazione, da parte della Conferenza Stato-Regioni, del protocollo che ha avviato la fase operativa di costruzione della rete dei nuclei, il disegno di rafforzamento delle strutture tecniche della programmazione delle amministrazioni centrali e regionali attraverso la costituzione dei nuclei nelle singole amministrazioni ha fatto dunque notevoli passi avanti: esiste già, costituito, un primo insieme di nuclei; diversi altri saranno costituiti e diverranno operativi nei prossimi mesi; si avvieranno, intanto, le attività di formazione e accompagnamento già progettate; sarà definito il progetto della rete dei nuclei, rete che potrà cominciare ad operare organicamente - dopo aver già sperimentato nel corso di questi mesi modalità operative più informali - per alcune linee di attività e per sub-reti di amministrazioni impegnate su problemi specifici (il sistema di valutazione e il sistema della premialità previsto dal QCS per le regioni obiettivo 1).

Molto dovranno fare le amministrazioni costituendo e avviando ad operatività il proprio Nucleo ma molti sono anche gli aspetti ancora da affrontare e dirimere, quali la valutazione dell'adeguatezza e dell'adattabilità ai compiti affidati ai nuclei e le modalità di rapporto all'interno dei nuclei fra componenti provenienti dall'interno della pubblica amministrazione e componenti esterni.

Molto resta da fare e, soprattutto per quanto riguarda le Regioni del Mezzogiorno, una tappa decisiva di questo percorso è rappresentata dalla piena operatività della rete, moltiplicando risorse, tecniche, esperienze a beneficio della qualità e rapidità degli interventi utili allo sviluppo.

L'allargamento UE, il patto di stabilità per i Balcani

Coerentemente con il mandato istituzionale di fornire assistenza tecnica alle altre amministrazioni nelle aree in cui dispone di competenze tecniche specifiche, l'Unità di valutazione ha offerto, nel corso del 2000, un significativo contributo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Ministeri del Tesoro, degli Affari Esteri, e del Commercio con l'Estero, nella gestione delle questio-

ni relative alla prospettiva di allargamento dell'Unione Europea e alla stabilizzazione del SEE [8].

L'Unità di valutazione ha partecipato attivamente alle attività delle amministrazioni interessate a questi temi, ed in particolare al Gruppo di Lavoro sull'allargamento, coordinato da un consigliere economico del Ministro del Tesoro, come pure alle riunioni preparatorie alla partecipazione italiana alle riunioni operative dei membri del Patto di Stabilità e a quelle dei suoi diversi Tavoli di Lavoro.

La partecipazione dell'Unità di valutazione ha introdotto nel dibattito nazionale su questi temi la necessità di coordinare gli interventi italiani sulla scena internazionale, soprattutto riguardo all'Europa Orientale, con le politiche di coesione e sviluppo delle regioni italiane. Ha messo in risalto l'impatto che l'allargamento della UE, e le iniziative internazionali mirate alla ricostruzione dei paesi del SEE, non potranno non avere sullo sviluppo delle regioni italiane, particolarmente quelle del mezzogiorno, e le opportunità di mutuo vantaggio che possono derivare dallo sviluppo delle due aree. Per esempio è stata esaminata la creazione di un'università del Mediterraneo in Sicilia, e le numerose possibilità di rafforzare la collaborazione commerciale fra le due sponde dell'Adriatico, nonché le opportunità di assistenza tecnica e di scambi culturali fra Italia e i paesi del SEE.

Componenti dell'Unità di valutazione hanno preso parte attiva alle riunioni plenarie di tutti i partecipanti, beneficiari e donatori, al Tavolo II del Patto di Stabilità, dove si sono discusse strategie di intervento, e proposte di finanziamento di progetti specifici, sia a breve (quick start projects), che nel medio termine (medium term projects). In preparazione, l'Unità di valutazione ha fornito alla Presidenza del Tavolo, e al Coordinatore per l'Italia del Patto di Stabilità, dettagliati commentari sugli studi strategici settoriali preparati dalle IFI, e sulle liste di progetti specifici, mettendo in evidenza la loro efficacia relativa, ed il loro maggiore o minore interesse per l'Italia.

Con la nomina di un suo rappresentante nel Project Team dell'Investment Compact del Patto di Stabilità per il SEE, l'Unità di valutazione ha partecipato alla prima missione diretta dall'OCSE in Macedonia per monitorare i progressi fatti nella realizzazione del programma di riforme concordato con il paese nel contesto dell'Investment Compact. Il contributo della delegazione italiana, ed in particolare dell' Unità di valutazione, è stato significativo: si è proposto un maggior uso del partenariato pubblico-privato per compensare l'eccessiva percezione di rischio paese nella regione SEE da parte degli investitori privati, l'urgenza di riforme del sistema di remunerazione dei pubblici funzionari come misura per combattere il problema della corruzione, sono state proposte modalità per adattare ai paesi del SEE il modello italiano dei distretti industriali.

Il contributo dell' Unità di valutazione al lavoro del Project Team dell'Investment Compact e del Tavolo II del Patto di Stabilità è continuata nel 2001 con le missioni a Belgrado, a Zagabria e Bucharest, e le riunioni ad Atene a Tirana

8. Le attività connesse alla linea di lavoro "Allargamento e patto di stabilità" impegnano due componenti dell'Unità in modo continuativo ed altri di supporto.

e Istanbul. Nel contesto di queste attività, l' Unità di valutazione ha continuato a collaborare con il Ministero degli Affari Esteri (che fornisce il Coordinatore per l'Italia del Patto), con la Presidenza del Consiglio, col Ministero del Commercio con l'Estero, e in particolare con l'ICI. In particolare, ha contribuito a realizzare un'iniziativa di quest'ultimo per la diffusione fra le imprese italiane di informazioni sulle opportunità commerciali e di investimento nei paesi beneficiari del patto.

Diffondere il metodo: il gemellaggio con l'Ungheria

Durante l'anno 2000 l'Unità di valutazione ha partecipato con successo a una gara internazionale per l'aggiudicazione di un progetto di gemellaggio in Ungheria in materia di Fondi Strutturali [9]. I gemellaggi sono strumenti di assistenza finanziati dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma PHARE, e mirano a garantire ai paesi candidati all'adesione all'UE l'assistenza necessaria per un corretto recepimento delle metodologie comunitarie, permettendo l'adeguamento dei sistemi normativi e amministrativi di quei paesi agli standard europei. Le iniziative di gemellaggio vengono bandite su specifici settori disciplinari e vengono aggiudicate a seguito di una procedura concorsuale alla quale partecipano gli Stati membri interessati, da soli o in associazione tra di loro. L'attuazione del gemellaggio si svolge generalmente tramite il distacco di uno o più funzionari dalle amministrazioni pubbliche del paese membro (i c.d. "Consiglieri di pre-adesione"), che risiedono stabilmente nel paese beneficiario. Questi Consiglieri lavorano a tempo pieno presso il ministero corrispondente nel paese candidato. Missioni di breve periodo di altri esperti aiutano a completare le attività previste (i.e. assistenza tecnica, training, seminari etc.).

Le ragioni che hanno indotto il DPS a mobilitare risorse dell' Unità di valutazione sull'iniziativa di gemellaggio con l'Ungheria sono molteplici. Anzitutto, i gemellaggi costituiscono un efficace veicolo di consolidamento dei rapporti bilaterali, permettendo l'instaurazione di relazioni preferenziali con il paese beneficiario. Al momento, operano in Ungheria 23 consiglieri di pre-adesione nel quadro di diversi rapporti di gemellaggio: nessuno di questi è italiano. Altro fattore di importanza strategica è che il gemellaggio in oggetto verte sulla materia dei Fondi Strutturali: considerato che nei prossimi cicli di programmazione la maggior parte delle risorse comunitarie sarà destinata ai paesi dell'est, principalmente nel settore delle infrastrutture, una forte presenza istituzionale italiana in Ungheria permetterebbe al nostro "sistema paese" di assicurarsi un vantaggio rispetto agli altri Stati membri al momento dell'adesione. In particolare, l'aggiudicazione del gemellaggio dovrebbe permettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze di: a) ottenere una profonda conoscenza dello scenario normativo e istituzionale ungherese, che avremmo noi stessi contribuito a creare e/o riformare attraverso le attività svolte nell'am-

9. Le attività connesse alla linea di lavoro "Gemellaggi" impegnano due componenti dell'Unità in modo continuativo nel coordinamento delle attività. E' prevista la partecipazione di altri componenti in occasione di seminari sui temi inerenti i gemellaggi.

bito del programma di gemellaggio; b) tessere una rete di rapporti personali e diretti tra le amministrazioni (centrali e regionali) ungheresi e italiane competenti in materia di Fondi strutturali; c) esportare un "modello di eccellenza" (diffusione del metodo), promuovendo l'immagine del paese nel suo complesso ed in particolare del nostro Ministero; d) guadagnare una presenza attiva del DPS e del Nucleo di valutazione nei rapporti internazionali; e) migliorare il rapporto con le Regioni italiane che partecipano al progetto, trasmettendo un'immagine del Ministero come veicolo di iniziative positive di particolare interesse regionale.

Obiettivo del gemellaggio è assistere l'Ungheria nella preparazione per la gestione dei fondi strutturali, creando le condizioni per una implementazione efficiente del Piano operativo di sviluppo regionale (che includerà tutte le sette regioni ungheresi e sarà gestito centralmente). L'attuazione del progetto è affidata a una pluralità di attori istituzionali. In Italia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è l'amministrazione centrale di coordinamento, affiancata dalle seguenti quattro Regioni che hanno manifestato interesse a partecipare all'iniziativa: Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Basilicata.

La presenza del DPS nell'area dell'Europa dell'est candidata all'allargamento è destinata a crescere. Dopo l'aggiudicazione del progetto di gemellaggio con l'Ungheria, il DPS – sempre tramite risorse dell' Unità di valutazione – si è aggiudicato insieme con la DGT un nuovo progetto in Repubblica Ceca sul tema "Improvement of legal and institutional environment for business". Inoltre, il DPS partecipa ad un consorzio coordinato dalla Regione Lazio, del quale fanno parte anche le Regioni Veneto, Puglia e Sicilia, che si è aggiudicato un gemellaggio in Romania in materia di Fondi Strutturali.

Pianificazione, programmazione e territorio

Prefigurando la fase di attuazione del QCS (la programmazione, ovviamente, consegna lo sguardo di insieme del processo necessario per lo sviluppo del territorio, ma va tradotta in progetti coerenti e, quindi, in opere ed effetti) questa Unità si è posta nell'ottica di individuare le modalità più efficaci di trasformazione delle strategie regionali in progetti aderenti alle esigenze locali. Il passaggio è avvenuto attraverso la "contaminazione" di due approcci allo sviluppo del territorio: economico-settoriale da un lato, specificamente attinente la pianificazione territoriale dall'altro. Due mondi per molti aspetti rimasti a lungo paralleli, separati – più attenti ai vincoli reciproci che alle comuni finalità – e che trovano ora nella nuova programmazione e i suoi profili territoriali, di attenzione allo sviluppo locale, più di un punto di incontro:

- da un lato, il momento programmatorio (nuova programmazione) ha posto al centro il lavoro della rete partenariale (dai tavoli partenariali nella formazione delle strategie, a strumenti di attuazione parimenti frutto di negoziazione e integrazione, quali i progetti integrati territoriali, PIT);
- dall'altro lato, il momento pianificatorio (nuova pianificazione) pur mantenendo al centro il territorio, l'uso del suolo e le sue trasformazioni, sta spo-

stando l'enfasi da un apparato di strumenti ordinati in senso gerarchico (piani di settore, piani urbani, provinciali, regionali – comunque piani onnicomprensivi del territorio ai diversi livelli territoriali) all'integrazione fra gli strumenti, all'interazione e contestualità nei comportamenti, assegnando maggiore enfasi agli obiettivi condivisi e agli strumenti più idonei per la loro attuazione (che possono essere molteplici, dai Piani d'area, ai PRU, ai PRUSST), lasciando sullo sfondo i piani delle regole generali (dal piano urbanistico strategico, al piano territoriale regionale di coordinamento).

Questo recente riorientamento della pianificazione [10], con l'apertura a nuove formule di governo territoriale, si esprime in "un approccio reticolare nell'impostazione delle scelte strategiche per il territorio", metodo per comprendere effettivamente la complessità dei sistemi e dei sottosistemi locali e le loro specifiche esigenze di interventi per lo sviluppo. E' l'ambito di azione dei Progetti integrati territoriali. Un elemento di novità nella programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006 è costituito dalla maggiore enfasi data al principio dell'integrazione tra gli interventi come chiave per aumentare l'efficacia delle politiche strutturali. Ciò è realizzato attraverso il richiamo esplicito alla necessità di assicurare una più pervasiva verifica dell'effettiva integrazione tra interventi, nell'ambito delle procedure ordinarie di attuazione, in alcune particolari aree tematiche, e attraverso la previsione di una modalità di attuazione specifica (il Progetto integrato territoriale) che unisce all'integrazione progettuale un esplicito meccanismo dedicato di gestione. All'esperienza dei progetti integrati, al cui avvio questa Unità ha contribuito con il documento *Progetti integrati, dal QCS all'iniziativa regionale.* è dedicata una parte del Quarto rapporto sullo sviluppo territoriale.

Studi di fattibilità e grandi progetti

Nel corso del 2000 lo studio di fattibilità è divenuto obbligatorio nel supportare le decisioni di investimento di interventi infrastrutturali. La sua efficacia dipende dall'amministrazione: sarà ridotta se verrà considerato un adempimento formale, ininfluente sulle successive fasi, massima se consentirà all'amministrazione di accelerare le successive fasi della progettazione. L'Unità di valutazione ha dato assistenza a tutte le regioni Obiettivo 1 e alle restanti regioni che ne hanno fatto richiesta nell'impostare gli studi di fattibilità, nell'impossessarsi delle tecniche necessarie alla loro predisposizione, nel seguire il lavoro dei consulenti incaricati a beneficio della qualità del prodotto finale [11].

Rinviando al *Rapporto sullo sviluppo territoriale 2001* per un esame puntuale dell'attività di supporto offerta da questa Unità e che ha portato all'avvio di oltre 240 studi di fattibilità, si richiamano i passaggi più rilevanti del percorso suggerito, dal bando all'approvazione (cfr. fine paragrafo).

---

10. Primo rapporto sullo stato della pianificazione del territorio, Dicoter, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 2000.

11. Le attività connesse alla linea di lavoro "Studi di fattibilità" impegnano tre componenti dell'Unità in modo continuativo e numerosi componenti nell'assistenza alla redazione di specifici studi.

Alla luce dell'attività di promozione e di assistenza alle amministrazioni condotta nel biennio precedente, l'Unità di valutazione è ora in grado di contribuire al superamento delle incertezze del quadro normativo che sorregge l'utilizzo degli studi di fattibilità, per una loro maggiore influenza nel ridurre i tempi della progettazione e, contemporaneamente, aumentare la qualità dei progetti e con essa la rispondenza alle attese delle realizzazioni conseguenti [12].

Grandi progetti

Di particolare importanza quali strumenti a supporto delle decisioni si sono rivelati tre studi di fattibilità di grandi interventi, lanciati nel 1999 con la stessa legge 144/1999, legge che ha imposto la loro effettuazione per tutte le opere superiori ai 20 miliardi e che in questo caso fanno riferimento a investimenti per migliaia di miliardi.

Si tratta degli studi di fattibilità relativi (1) alla Autostrada pedemontana veneta e alla sua più opportuna configurazione, (2) all'Autostrada Salerno – Reggio Calabria e all'ipotesi di una sua trasformazione in autostrada a pedaggio, (3) all'accertamento della convenienza sociale, economica e finanziaria della realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, già progettato, rispetto ad altre soluzioni possibili in grado di garantire parimenti buone performance del traffico fra la Sicilia e il Continente.

I tre studi, recentemente conclusi, sono stati affidati dal Ministero dei lavori pubblici di concerto con il Ministero del tesoro ad *advisors* internazionali e sono stati costantemente seguiti dalle due amministrazioni tramite un gruppo di "monitoraggio" della Dicoter (Ministero delle infrastrutture) e del DPS.

Le potenzialità di supporto alle decisioni proprie degli studi di fattibilità e l'importanza di una presenza costante dell'amministrazione nel corso della elaborazione dello studio, sono evidenti proprio nell'esito dello *studio per il Ponte sullo Stretto*: esaminati i profili economici, ambientali, finanziari e istituzionali connessi a questa soluzione (attraversamento stabile) rispetto alla migliore delle alternative (intermodale) in grado di soddisfare la medesima domanda di traffico, l'inclinazione verso la scelta della soluzione "Ponte" è stata accompagnata da una serie di raccomandazioni dell'amministrazione in merito al contesto nel quale quella scelta potrà produrre i migliori effetti (in termini di interventi complementari sulla rete della Sicilia, di condizioni atte a limitare il complessivo contributo finanziario pubblico all'iniziativa, di iter procedurale sulla via della realizzazione).

I due ulteriori studi di fattibilità sopra richiamati, seguiti congiuntamente da questa Unità e dalla Dicoter (Ministero delle infrastrutture) sono stati avviati in base:

---

12. Il quadro normativo attuale cui fare riferimento per gli studi di fattibilità è il seguente: Legge quadro sui lavori pubblici, 109/94; DPR 21 dicembre 1999 n. 554 " Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11.2.94 n. 109 e successive modificazioni"; Decreto Min.LLPP.21 Giugno 2000 "Modalità per la redazione del programma triennale,ai sensi dell' art. 14, comma 11, della legge 11.2.1994 n.109 e successive modificazioni" e Decreto interpretativo Min. LLPP. 8 Agosto 2000; Legge 144 del 1999, art. 4; Delibera CIPE 106/99 e 135/99, all.B "requisiti minimi degli studi di fattibilità".

- all' art.9, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n.144. Valutazione della sostenibilità economica e finanziaria dell'affidamento in concessione di costruzione e gestione della tratta autostradale Salerno - Reggio Calabria.
- all'art.10, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n.144. Valutazione della sostenibilità economica e finanziaria dell'affidamento in concessione di costruzione e gestione dell'autostrada Pedemontana Veneta.

Le due valutazioni sono state affidate, con procedura di evidenza pubblica, nel mese di dicembre dell'anno 1999 e seguite costantemente dalle amministrazioni.

In sintesi, lo studio relativo alla Valutazione della sostenibilità economica e finanziaria dell'affidamento in concessione di costruzione e gestione della tratta autostradale Salerno - Reggio Calabria, dopo un esame di numerose opzioni di pedaggiamento, giunge alla conclusione che l'ipotesi di trasformazione a pedaggio risulta insostenibile per l'intera autostrada e difficilmente sostenibile anche per la tratta iniziale, da Salerno e Sicignano, sostenendo l'opportunità di vagliare la convenienza ad un affidamento di sola gestione. Lo studio relativo alla Valutazione della sostenibilità economica e finanziaria dell'affidamento in concessione di costruzione e gestione dell'autostrada Pedemontana Veneta, colloca in proprio oggetto nel merito delle modalità di esazione (tratti liberalizzati e tratti chiusi) e nella più opportuna configurazione della piattaforma stradale, evidenziando comunque l'importanza economica e sociale della realizzazione.

Altri studi di fattibilità oggi si muovono nella stessa direzione, con il fine di dare contestualmente:

- un chiaro supporto alle decisioni (conforto tecnico alle scelte di intervento),
- un chiaro indirizzo alla successiva fase della progettazione (accelerazione nei tempi, riduzione dei rischi di revisione dell'impianto progettuale).

ITER DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ

Primo momento cruciale è in sede di stesura del bando (o, se lo studio è realizzato dentro la PA, negli indirizzi per la redazione), dove:

- chiarire preliminarmente gli obiettivi, le domande, i vincoli posti inizialmente dalla PA e dagli altri soggetti;
- definire con chiarezza le competenze e l'esperienza necessarie;
- definire i grandi temi del capitolato d'oneri (ampi a sufficienza rispetto agli oggetti da esaminare, più dettagliati rispetto alle tecniche da impiegare e le tecnologie vincolanti);
- scegliere un responsabile del procedimento in grado di seguire tutto l'iter dello studio.

Il secondo momento cruciale è in sede di esame delle offerte e di aggiudicazione (o, se lo studio è realizzato dentro la PA, nella selezione dei tecnici incaricati).

E' indispensabile avvalersi di una commissione che conosca i temi oggetto dello studio, la qualità che potenzialmente può esprimere il mercato su quei temi; e che sappia collegialmente interpretare le offerte sia che si debba valutare un'offerta di servizi dal mercato (D.l.vo 157/95) sia che si voglia impostare il lavoro dentro la PA (in tal caso ai tecnici

incaricati va chiesto di dimostrare la capacità di lavoro di gruppo, tramite la predisposizione di un piano di lavoro articolato come un'offerta tecnico economica, della quale una commissione vaglierà l'equilibrio fra le parti e la rispondenza complessiva agli "indirizzi per la redazione", proponendo eventualmente riformulazioni del gruppo).

Terzo momento cruciale è in sede di scrittura del contratto (o, se lo studio è realizzato dentro la PA, nella definizione degli ordini di servizio ai tecnici incaricati):

- esaminare con attenzione l'offerta tecnico economica del soggetto aggiudicatario, risolvendo equivoci ; descrivere con attenzione le fasi del prodotto, cui legare monitoraggio e pagamenti ;
- se lo studio è realizzato dentro la PA, garantire con accordi la disponibilità dei tecnici per tutta la durata del lavoro e i mezzi materiali necessari;
- prevedere un gruppo di monitoraggio del lavoro, che assieme al responsabile del procedimento intervenga effettivamente nelle fasi previste da contratto (all'avvio, discutendo della comprensione delle finalità; alla redazione del piano di lavoro operativo; nell'esame della bozza del rapporto intermedio, prima della sua approvazione; similmente per la bozza di rapporto finale) e successivamente nel dare supporto al decisore nell'approvazione e nello sviluppo dei successivi passi.

E' cruciale il monitoraggio dello studio: lavori interdisciplinari e progetti complessi possono soffrire di carenza di coordinamento; il monitoraggio "esterno" (esercitato da esperti interni alla PA) obbliga i soggetti incaricati della redazione a un confronto tempestivo. Quattro sono i momenti decisivi del monitoraggio, e tutti vanno previsti nel contratto:

- all'avvio del lavoro (ascolto delle intenzioni, spiegazioni reciproche, interpretazione autentica del capitolato da un lato e dell'offerta dall'altro)
- sulla base di un piano di lavoro per fasi operative sviluppato appositamente dal soggetto aggiudicatario (il gruppo di monitoraggio si accerta dell'impostazione corretta dello sdf: metodi, tempi, idee guida).
- alla consegna della bozza del rapporto intermedio, momento cruciale che prefigura il risultato finale. I contenuti del rapporto intermedio vanno previsti con chiarezza nel contratto.
- alla consegna della prima bozza del rapporto finale. E' il momento in cui il gruppo di monitoraggio accerta (1) la completezza rispetto al contratto, propone riorientamenti, invita ad approfondimenti su argomenti prima non considerati rilevanti; (2) la coerenza e l'interconnessione dei singoli risultati disciplinari; (3) la capacita' della bozza di risultato di essere poi trasformata in progetto e quindi in intervento. Poi esce, emendato e integrato, il rapporto finale.

A lavoro ultimato il gruppo di monitoraggio esprime il proprio giudizio sulla completezza e la qualita', relaziona all'amministrazione, che assume il parere e autonomamente approva il lavoro .

Prima di procedere all'approvazione, l'amministrazione aggiudicatrice procedera' alla verifica della completezza dello sdf, sulla base di una relazione prodotta dai rappresentanti dell'amministrazione nel gruppo di monitoraggio. Tale verifica avrà ad oggetto la presenza nello studio dei contenuti minimi previsti (cfr l'allegato B della delibera CIPE n. 106/99), la coerenza tra lo studio di fattibilità e le prescrizioni del Capitolato d'Oneri e con gli eventuali contenuti aggiuntivi derivanti dalla proposta tecnica formulata dal contraente in sede di offerta.

Potranno a tal fine essere richiesti al contraente, oltre che la documentazione comprovante le attività svolte, anche motivati approfondimenti e/o integrazioni. Saranno oggetto di verifica: la completezza e la qualità dello studio; l'attendibilità dei dati utilizzati; la di

mostrazione della possibilità (o meno) di raggiungere gli obiettivi perseguiti e la misurazione quantitativa degli stessi; lo svolgimento delle verifiche di sostenibilità tecnico territoriale, economico finanziaria e procedurale amministrativa del progetto; l'analisi di sensibilità dei risultati progettuali ed il loro impatto; l'analisi del rischio relativo all'alternativa progettuale scelta; l'analisi degli aspetti organizzativi, realizzativi e gestionali.

La chiusura del procedimento può avvenire attraverso un duplice parere:

- di natura oggettiva, circa la completezza e il grado di copertura di ciascuna componente dello studio. A tal fine, l'Amministrazione committente deve verificare l'effettiva e sostanziale rispondenza puntuale dello sdf all'articolazione delle richieste del contratto e del capitolato d'oneri.
- di natura soggettiva, circa l'esito dello studio, ossia l'opportunità di procedere alla progettazione. A tal fine, l'Amministrazione committente deve tener conto delle motivazioni argomentate dallo sdf ed eventualmente integrarle con proprie considerazioni.

Per quanto riguarda il parere soggettivo sull'esito dello studio, l'Amministrazione committente può far proprio l'esito dello studio, e quindi assumere una decisione coerente con le raccomandazioni dello studio stesso, oppure può formulare valutazioni diverse in base ad ulteriori considerazioni derivanti da elementi che esulano l'oggetto dello studio.

Una volta chiuso il procedimento, l'Amministrazione committente inoltra lo studio all'Amministrazione proponente (Centrale o Regionale), allegando la relazione scritta contenente il parere oggettivo sulla completezza dello studio e soggettivo sull'esito di fattibilità.

L'Amministrazione proponente, esaminata la coerenza dei risultati dello studio con gli obiettivi programmatici dell'Amministrazione stessa e con i criteri e gli indirizzi della programmazione dei Fondi Strutturali nell'ambito del QCS Ob. 1 2000-2006, si riserva di provvedere alla certificazione dei risultati dello sdf.

4. SINTESI

In sintesi, come evidenziato nel prospetto di pagina seguente (*Cinque linee di azione per una maggiore efficienza della P.A.*), l'attività di questa Unità si articola attorno a cinque linee di lavoro, destinate a essere rivedute nei modi seguenti:

- ampliamento dell'attività di servizio alle Regioni, al fine di porre le condizioni per accelerare l'attuazione del QCS,
- rafforzamento delle strutture tecniche, collaborando al raggiungimento della piena operatività dei Nuclei di valutazione e verifica regionali e centrali,
- utilizzo del monitoraggio dei criteri cui è ancorata la premialità per accelerare il processo di trasformazione della Pubblica amministrazione,
- interventi volti a determinare il radicamento nell'uso dello studio di fattibilità quale strumento per accelerare e accrescere la qualità della progettazione,
- affinamento degli strumenti per la valutazione del QCS nel corso del suo sviluppo, per osservare la coerenza delle azioni intraprese, evidenziarne eventuali limiti e proporre tempestive correzioni.

Ferma restando la centralità delle attività di elaborazione metodologica, i due aspetti più significativi dell'evoluzione richiesta alle attività dell'Unità di valutazione, solo apparentemente antitetici, sono riassumibili in due proposizioni:

- concentrazione del lavoro su un numero limitato di attività prioritarie,
- conservazione dell'ampio spettro di osservazione delle politiche di sviluppo.

La loro combinazione, unitamente all'elaborazione metodologica autonoma e allo scambio di tecniche ed esperienze entro la rete dei Nuclei, mette questa Unità nella condizione per continuare a essere il luogo di convergenza delle informazioni sui diversi profili delle politiche di sviluppo, con la possibilità di riconsegnare un quadro d'insieme (analitico e interpretativo) utilizzabile a supporto tecnico delle decisioni.

CINQUE LINEE DI AZIONE DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE PER UNA MAGGIORE EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

	Aspetti Critici	Correttivi	Strumenti	Azione UVAL	Situazione
Premialità	Procedure amministrative e autorizzative deboli e farraginose. Incapacità delle amministrazioni di introdurre innovazioni procedurali	Promuovere e incentivare l'innovazione amministrativa. Introdurre innovazioni semplificative degli iter procedurali	La riserva di premialità. Risorse incentivanti l'innovazione amministrativa attraverso il monitoraggio dei cambiamenti (QCS 2000-2006)	L'UVAL è responsabile della proposta tecnica del meccanismo di premialità e della definizione del sistema degli indicatori. È responsabile del monitoraggio degli indicatori	L'UVAL ha concluso il primo monitoraggio periodico degli indicatori di cambiamento cui è connessa la premialità
Nuclei regionali	Debolezza e/o insufficienza di risorse tecniche adeguate per le attività di programmazione, valutazione, monitoraggio degli investimenti pubblici	Rafforzare le strutture tecniche delle amministrazioni. Introdurre competenze di elevato livello	Costituzione e attivazione della rete dei Nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni centrali e regionali (legge 144/99)	L'UVAL è il primo nodo operativo della Rete. Opera negli organismi istituzionali responsabili della creazione della rete e dei singoli nuclei e nella realizzazione delle relative attività	L'UVAL partecipa: all'assistenza ai nuclei di Amm. centrali e regionali (finora 17); alla selezione di esperti (circa 50 su 1000 esaminati); alla progettazione esecutiva della Rete
Studi di fattibilità	Difficoltà di prevedere costi, vincoli, opportunità, benefici delle opere da realizzare. Blocchi e lentezze derivanti da assenza di consenso, imprevisti, scarsa considerazione della domanda	Migliorare e diffondere le capacità di analisi preventiva della fattibilità tecnica, amministrativa, territoriale, economico-finanziaria delle opere	Realizzazione di studi di fattibilità come strumento di supporto alla decisione di investimento e di semplificazione dell'iter progettuale successivo (legge 144/99) (Del. CIPE 106-135/99)	L'UVAL segue l'iter degli SDF. Diffusione metodologie, assistenza alle amministrazioni nella stesura dei bandi, nella selezione delle proposte, nel monitoraggio, nella valutazione dei risultati	L'UVAL è punto di riferimento per le amministrazioni nella redazione degli studi di fattibilità. Oltre 200 studi di fattibilità avviati dal 1999; oltre 40 studi seguiti direttamente
Valutazione QCS	Attuazione della programmazione: insufficiente capacità di correggere tempestivamente gli errori e di evitare i problemi. Scarsa considerazione delle lezioni del passato	Migliorare le capacità di analisi in itinere e di valutazione dei programmi di intervento. Promuovere l'utilizzazione dei risultati della valutazione	Creazione del sistema nazionale di valutazione e della rete delle strutture istituzionali di valutazione. (QCS 2000-2006)	L'UVAL è responsabile del Sistema nazionale di valutazione e ne coordina le attività	Il Sistema nazionale di valutazione è attivo da giugno 2001. Promuove le attività di diffusione dei metodi (linee guida, orientamenti)
Supporto tecnico	Inadeguatezza dell'assistenza e del supporto tecnico di cui avvale la P.A. Scarsa capacità della P.A. di formulare una domanda adeguata di servizi. Il mercato non assicura un'offerta di servizi adeguata	Migliorare le capacità delle amministrazioni nel selezionare sul mercato strutture di servizio efficienti. Migliorare la capacità di chiedere servizi a maggior valore aggiunto	Applicazione di procedure affidamento servizi con bandi pubblici basati su capitolati tecnicamente rigorosi e dettagliati nella definizione della domanda e degli standard di servizi richiesti	L'UVAL fornisce assistenza per la definizione dei capitolati e partecipa direttamente, su richiesta, alle Commissioni di affidamento dei servizi di assistenza	L'UVAL ha assistito numerose amministrazioni regionali nelle gare per la scelta dei valutatori indipendenti, dell'ass. tecnica, dei soggetti cui affidare studi complessi

APPENDICE: DALLA PROGRAMMAZIONE ALLA REALIZZAZIONE

L'appendice intende riprendere i temi di fondo che hanno caratterizzato l'attività di questa Unità di valutazione nel corso dell'anno assumendo un angolo visuale più ampio, di inquadramento generale. Come tale si configura come un supporto alla lettura del "Rapporto annuale" il cui oggetto varierà di anno in anno.

In particolare, questa appendice richiama alcuni elementi critici inerenti il passaggio dalla programmazione all'attuazione, solo in parte superati dall'azione svolta fino ad ora, con particolare riferimento agli investimenti infrastrutturali.

Il gap infrastrutturale e la ripresa degli investimenti

Nell'ultimo quinquennio il volume di investimenti in infrastrutture ha ripreso a crescere, passando da 26.000 miliardi del 1995 a 33.000 miliardi del 2000. La ripresa, di circa 20 punti percentuali (13 punti in termini reali), se continuasse, riporterebbe il Paese nel corso dei prossimi anni a livelli di investimento in infrastrutture paragonabili a quelli, notevoli, raggiunti nei primi anni '90 [13].

Già il settore delle costruzioni, nel suo complesso, nel corso del 2001 si è riposizionato su volumi di investimento prossimi, in termini reali, a quelli dei primi anni '90 [14] ed anche l'occupazione nelle costruzioni è cresciuta, specie al Sud, ritornando, con 1.690.000 unità, ai livelli elevati raggiunti nel 1993.

Affinché si consolidi come nuovo ciclo espansivo, il cambio di rotta degli ultimi anni (legato a numerosi fattori, anche congiunturali) va sostenuto sotto molti profili, completando la storica revisione delle regole avviata con la legge quadro del 1994, con il fine di accelerare l'attuazione degli interventi e, nel contempo, di garantirne la qualità. Questo risultato – il consolidamento di un nuovo ciclo espansivo nella realizzazione delle infrastrutture necessarie al Paese - è perseguibile solo se tutto ciò consentirà di cambiare passo, in primo luogo, sul versante della progettazione, dove permangono i maggiori elementi di freno.

Non è tanto nella carenza di risorse pubbliche [15] e private quanto piuttosto nella carenza di progetti (e nelle carenze dei progetti) infatti che già oggi e soprattutto in prospettiva potrà presentarsi il collo di bottiglia esiziale nella rincorsa al recupero del ritardo infrastrutturale. Pochi progetti disponibili e pochi progetti di qualità adeguata a preservare dalle sorprese che si possono presentare nella fase di attuazione sono causa di impegni non trasformati in spesa (i residui) e di spesa non trasformata in opere fruibili (le incompiute).

---

13. Per posizionarsi sui livelli reali degli investimenti in infrastrutture dei primi anni novanta restano comunque quasi venti punti percentuali da recuperare. Fonte: ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, aprile 2001.

14. Il recupero è di fatto avvenuto sia per il comparto delle abitazioni (con investimenti nel corso del 2000 attorno ai 98.000 miliardi), sia per i fabbricati non residenziali destinati alle attività economiche (con investimenti nel corso del 2000 attorno ai 50.000 miliardi, per il 70% nel settore industriale).

15. Risorse sovente non spese.

La scarsa disponibilità di progetti cantierabili deriva solo per alcuni settori da ritardi nella definizione del quadro di riferimento programmatorio (come nel ciclo dell'acqua) mentre molto più di frequente è figlia del travagliato, lento e talvolta sovraproceduralizzato recepimento delle regole (pur necessarie) sui lavori pubblici [16].

Dare attuazione alla programmazione

Nel corso del 2000 il quadro della programmazione cui fare riferimento nella scelta degli interventi infrastrutturali da avviare a realizzazione nell'arco dei prossimi dieci anni si è andato delineando in modo sempre più chiaro: non si è parallelamente sviluppato invece quel portafoglio di progetti necessario per darvi tempestiva attuazione. Portati alla realizzazione i migliori fra i progetti chiusi nei cassetti negli anni di stasi, il ricambio dei progetti non c'è stato.

La programmazione, rivitalizzata, ha colmato molta parte del quadro conoscitivo della domanda da soddisfare e delle risposte più idonee in termini di strategia di infrastrutturazione del territorio, spostando l'asse da una logica di mera emergenza e di focalizzazione sul singolo intervento a quella della prefigurazione delle condizioni di base per uno sviluppo duraturo.

E' il caso, per l'intero Mezzogiorno, dei contenuti innovativi del Quadro comunitario di sostegno e dei sette Programmi operativi regionali ad esso congiunti, che prefigurano gli interventi necessari da qui al 2006 per assecondare un percorso di convergenza del Sud verso il resto d'Europa. E' il caso, per l'intero Paese, dell'impianto innovativo del nuovo Piano generale dei trasporti, approvato nel marzo del 2001, fatto di indirizzi, regole e interventi prioritari per riportare accessibilità e costi del trasporto a livello dei più avanzati paesi d'Europa, ottimizzando le potenzialità di ogni modalità di trasporto.

In questo contesto non vanno sottaciuti, di converso, i perduranti ritardi della programmazione in settori cruciali come quello dell'acqua [17] e della difesa del suolo, ma anche il ritardo con il quale molte Regioni provvedono alla definizione dei piani regionali dei trasporti cui ancorare scelte strategiche per il trasporto pubblico locale in sede fissa. Ritardi di programmazione che si ripercuotono sulle scelte di intervento e dunque sui tempi di recupero del ritardo infrastrutturale.

La strada intrapresa negli ultimi anni al fine di impostare le condizioni per dare risposte durature alle questioni connesse al recupero del ritardo infrastrutturale del Paese ha richiesto dunque azioni su più versanti:

- della programmazione (per superare la logica dell'emergenza, per evitare nuove opere incompiute, per fissare le priorità),

16. Il riferimento primario è ai tempi di emanazione delle norme di attuazione (regolamenti) della legge quadro sui lavori pubblici e al loro corollario di incertezze interpretative.

17. Cfr. a tale proposito la prima relazione sullo stato di attuazione della legge 36/94 (legge Galli) presentata dall'Autorità per la vigilanza sulle risorse idriche nel maggio 2001, che evidenzia come i ritardi nell'attivazione delle Autorità di ambito siano ancora notevoli e, con essa, la definizione dei relativi Piani di intervento.

- della normativa (per dare attuazione alla legge quadro sui lavori pubblici),
- della progettazione (per rendere nuovamente disponibili progetti presto cantierabili).

La progettazione resta, oggi, l'anello più debole. I tempi della progettazione appaiono fuori controllo (spesso più lunghi dei tempi di realizzazione, e solo in specifici casi ciò può essere considerato fisiologico), i veti e i pareri dei soggetti chiamati a diverso titolo ad esprimersi sul progetto si ripetono durante l'iter progettuale, le amministrazioni hanno insufficienti mezzi propri per progettare e per seguire i progetti affidati al mercato.

Un indicatore delle attese di attuazione

Un'indicazione realistica delle attese di incremento di nuovi investimenti in infrastrutture negli anni a venire può essere colto, pur cautamente, proprio attraverso la domanda pubblica dei servizi di ingegneria, ossia attraverso l'andamento dei bandi di gara nei settori della progettazione e dei servizi tecnico economici.

Nel 2000 sono stati pubblicati in Italia [18] oltre 3.300 bandi di gara nel settore dei servizi di ingegneria, per un valore di oltre 1.000 miliardi (2.200 bandi nei primi 5 mesi del 2001): circa un terzo fa riferimento alla progettazione di opere pubbliche. Di essi, 464 sono relativi alla progettazione di strade (371 nei primi 5 mesi del 2001), 217 sono relativi ad acquedotti e opere idrauliche (94 nei primi 5 mesi del 2001), 130 ad impianti di depurazione e fognari, 15 a ferrovie metropolitane.

Nel confronto fra il 2000 e gli anni precedenti e nei confronti con il resto d'Europa l'andamento dei bandi di progettazione consegna segnali non rassicuranti rispetto all'obiettivo della disponibilità di progetti cui attingere in tempi rapidi per la realizzazione di infrastrutture.

Negli ultimi tre anni il 70% del mercato interno (in valore) è stato costituito da poco più di 450 bandi di gara per anno di importo superiore ai 400 milioni (ossia sopra la soglia comunitaria che regolamenta gli appalti di servizi). Non c'è stata, dunque, una significativa crescita del mercato.

Nel 2000 i bandi sopra soglia pubblicati, obbligatoriamente, sulla Gazzetta comunitaria sono stati 420 da parte italiana, contro 2.900 della Francia, 1.140 della Germania, 970 della Spagna, 845 della Gran Bretagna. Il numero di bandi annui sopra soglia da parte italiana è rimasto nel triennio pressoché costante, quello dei quattro paesi citati è cresciuto del 60%.

Ancora prima di altri aspetti che rinviano all'iter di approvazione dei progetti, proprio i ritardi accumulati nell'avvio della costituzione di un parco progetti sono il segnale di una scarsa disponibilità prospettica di progetti, che allungherà di conseguenza i tempi necessari al recupero del ritardo infrastrutturale.

Per allentare il vincolo posto dalla carenza di progetti, nel periodo in esame sono stati proposti due strumenti finanziari volti ad agevolare la costituzione di un

18. Fonte: Osservatorio OICE (2001).

parco progetti presto cantierabile, a beneficio sia delle amministrazioni regionali e locali, sia delle amministrazioni centrali:

- il fondo rotativo per la progettualità della Cassa depositi e prestiti [19], che mette a disposizione delle Regioni e degli Enti locali una dotazione di 500 miliardi, e che ha avuto fin qui oltre 1.700 richieste di finanziamento (oltre mille delle quali hanno avuto concesso il finanziamento, ma solo un terzo di esse però fin qui ne ha fatto effettivo uso);
- il fondo del Ministero delle infrastrutture per la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva (erogazione a fondo perduto) delle Amministrazioni statali, destinato, fra l'altro, a finanziare i progetti di opere infrastrutturali ammissibili a cofinanziamento comunitario [20].

Persegue le stesse finalità di porre le amministrazioni nelle condizioni di ampliare l'orizzonte degli strumenti da utilizzare per dare risposta alla forte domanda di servizi infrastrutturali, l'introduzione di normative volte ad agevolare il partenariato pubblico privato.

E' ancora prematuro derivare dai primi sedici mesi di attuazione quale contributo potranno dare all'accelerazione del recupero del ritardo infrastrutturale le iniziative in partenariato pubblico-privato avviate ai sensi dell' art. 37bis della legge quadro sui lavori pubblici (project financing). Dal primo gennaio del 2000 a maggio 2001 sono stati pubblicati infatti 98 avvisi di inizio procedura in project financing per la scelta del promotore, per un ammontare di investimenti di circa 7.000 miliardi. Fin qui sono state 18 le gare indette sulla base delle proposte, per un ammontare di poco più di 500 miliardi di realizzazioni, ma solo 5 procedure ad oggi si sono concluse con l'aggiudicazione.

Una forte accelerazione pare emergere da un primo esame delle proposte presentate al 30 giugno di quest'anno, proposte le cui caratteristiche tipologiche e dimensionali (strade e autostrade a pedaggio per migliaia di miliardi, ma anche ospedali, approdi marittimi oltre a numerosi maxi parcheggi) mostrano che il mercato (i possibili investitori) esiste e l'interesse è crescente.

Anticipare i nodi critici della progettazione

Fa parte di questo disegno, collocandosi fra programmazione e progettazione, la reintroduzione a pieno titolo nel "ciclo del progetto" degli studi di fattibilità di interventi infrastrutturali.

---

19. Circolare 1240/2000 della Cassa depositi e prestiti, attuativa dell'art.4 della legge 17 maggio 1999, n.144 - Fondo per la progettazione preliminare. L'articolo 4 della legge n.144/1999 ha istituito un fondo per il finanziamento della progettazione preliminare ai soggetti richiamati espressamente dall'art.1, comma 54, della legge n.549/1995, come modificato dall'art.8 del D.L. 25 marzo 1997, n.67 convertito con modificazioni dalla Legge 23 maggio 1997, n.135 ed ha individuato la Cassa Depositi e Prestiti quale Istituto erogatore di detti finanziamenti a fondo perduto. I finanziamenti non assumono la configurazione di mutui ma di erogazione di risorse che affluiscono direttamente dal bilancio dello Stato.

20. Regolamentato con decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 456 del 27 dicembre 2000, in attuazione dell'art. 13 della legge 144/99, in GU 136 del 14 giugno 2001.

Promossa dalla legge quadro sui lavori pubblici e dalla legge 144/1999, nell'intenzione del legislatore la reitroduzione degli studi di fattibilità dovrà portare a due risultati: (1) una maggiore consapevolezza sui contenuti delle opzioni di investimento, a supporto delle decisioni che in merito verranno prese; (2) una prefigurazione degli ostacoli che si dovranno affrontare sulla via della progettazione, input per il responsabile del procedimento (figura destinata ad assumere rilevanza crescente nel processo progettuale).

Per gli studi di fattibilità è ancora tempo di sperimentazione: una volta reintrodotto in modo generalizzato, lo studio di fattibilità consentirà di esaminare preventivamente l'insieme degli elementi (territoriali, ambientali, tecnici, finanziari, amministrativi) costitutivi del processo progettuale e realizzativo, riducendo così le incertezze delle successive fasi.

L'Unità di valutazione ha fortemente contribuito a reintrodurre lo strumento dello studio di fattibilità promuovendo il finanziamento di centinaia di studi per la realizzazione di infrastrutture nelle aree depresse, in particolare del Mezzogiorno. E' stata avviata la prima sperimentazione in larga scala dei possibili effetti (benèfici) derivanti da quello che a prima vista potrebbe essere inteso come un ulteriore appesantimento procedurale sulla via già complessa che porta dall'individuazione di un fabbisogno di servizi (la programmazione) alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per la loro erogazione.

Nel solo Mezzogiorno oltre duecento studi di fattibilità sono stati già messi a gara e sono in fase di elaborazione ed entro fine anno la maggior parte di essi verrà conclusa. L'attesa è che essi,

- da un lato, contribuiscano far crescere la capacità di selezione degli interventi migliori da finanziare nell'ambito dei fondi FESR resi disponibili dal Quadro comunitario di sostegno,
- dall'altro, contribuiscano ad aumentare il grado di consapevolezza delle difficoltà da superare nella fase di progettazione, riducendo così i rischi di dilatazione dei tempi e di revoca dei fondi comunitari (fondi il cui utilizzo è vincolato al rispetto di profili di spesa preassegnati).

Affinché lo strumento trovi una collocazione stabile nel ciclo del progetto e ne aumenti l'efficacia, restano peraltro numerose questioni da risolvere, che possono richiedere provvedimenti normativi. È opportuna innanzitutto una esplicitazione maggiore dei contenuti minimi inderogabili di ogni studio di fattibilità e del processo attraverso il quale l'amministrazione assume la decisione di procedere alla progettazione e, quindi, alla realizzazione.

La carenza di specifiche tecniche offre oggi alle amministrazioni ampi margini di discrezionalità nel definire "studio di fattibilità" servizi di consulenza di natura fra loro affatto differente, con evidenti ripercussioni nel caso in cui a seguito dello studio derivi una "competizione" fra diverse proposte di intervento per accedere a risorse finanziarie limitate.

DOCUMENTI DI LAVORO REDATTI NEL PERIODO DI RIFERIMENTO

Mese	TITOLO	Stato
lug-00	La Legge 80/84 e gli interventi per lo sviluppo della Campania - Estratto della Relazione	bozza
lug-00	Linee guida "Dalla programmazione alla realizzazione delle opere pubbliche"	nota interna
lug-00	Nota metodologica sull'adozione dell'analisi costi - benefici per la valutazione d'impatto della regolamentazione. Senato della Repubblica	nota interna
lug-00	Documento di discussione sul monitoraggio procedurale dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006	bozza
ago-00	Nota di lavoro su previsioni occupazione 2000	nota interna
set-00	Costituzione e attivazione dei nuclei di valutazione e verifica: soluzioni dipsonibili e assistenza del CITS	Nota interna
set-00	Criteri di ripartizione tra le regioni delle risorse finalizzate alle politiche di sviluppo e coesione	bozza
set-00	Lineamenti per la valutazione dei progetti	nota interna
set-00	The Obj.1 Italian Performance Reserve: a toolo to enhance effectiveness of programmes and the quality of evaluation	bozza
set-00	XXI Conferenza italiana di Scienze Regionali: La spesa per lo sviluppo erogata dal settore pubblico allargato nel periodo 1996-98. Una analisi quantitativa a livello regionale	atti
set-00	Il Sistema Nazionale di Valutazione, materiali per la tavola rotonda conclusiva su "La valutazione delle politiche regionali e locali", XXI Conferenza Italiana di Scienza regionali	nota interna
set-00	Mezzogiorno: tendenze dell'economia e intervento di politica economica	bozza
set-00	Nota di lavoro su Piccoli sussidi	nota interna
set-00	Politiche di sviluppo e politiche del lavoro: cosa sta succedendo nel mezzogiorno?	nota interna
ott-00	Analisi economica territoriale degli strumenti di programmazione negoziata	nota interna
ott-00	Primi elementi di impostazione delle linee guida per l'attività della rete dei nuclei di valutazione	CTP
ott-00	Rete delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi strutturali	atti
ott-00	Il lavoro nel Mezzogiorno	bozza
ott-00	PIT: dal QCS all'iniziativa regionale	DPS
nov-00	A performance riserve: the 200-2006 experiment	pubblicato
nov-00	Lista tipologie di progetto e indicatori fisici FESR e nota di accompagnamento	nota interna
nov-00	Parere sul Piano generale dei trasporti	DPS
nov-00	QCS obiettivo 1- Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva del 4%	AdG del QCS
nov-00	Rapporto periodico sullo stato di attuazione della rete dei nuclei	CTP
nov-00	Nota di lavoro su significato di beneficiario finale	nota interna
dic-00	Abruzzo: APQ n. 10 SDF valutazione degli interventi sulle infrastrutture a sostegno della attività produttive. Articolato e relazione tecnica	nota interna
dic-00	Abruzzo: APQ n. 11 SDF integrazione tra corridoio Adriatico e trasversali adriatico-tirreniche. Articolato e relazione tecnica	nota interna
dic-00	Abruzzo: APQ n. 9 SDF valutazione del fabbisogno e dell'offerta di immobili e contenitori per i fini sociali. Articolato e relazione tecnica	nota interna
dic-00	Abruzzo: APQ n. 5 Completamenti di infrastrutture industriali. Articolato e relazione tecnica	nota interna

Segue:

Mese	TITOLO	Stato
dic-00	L'evoluzione delle politiche territoriali	bozza
dic-00	Popolazione in Aree Depresse	nota interna
dic-00	Promozione dello Sviluppo Locale	nota interna
dic-00	Relazione sui Patti territoriali	bozza
dic-00	Situazione socioeconomica: distribuzione del reddito; istruzione e dispersione scolastica	nota interna
dic-00	Situazione socieconomica: Criminalità e garanzia di sicurezza	nota interna
gen-01	Regolamento della rete delle autorità ambientali	nota interna
gen-01	Rete delle AA - mandato del Gruppo piano operativo	nota interna
feb-01	Riunione dei rappresentanti dei paesi donatori	nota interna
mar-01	Il Mezzogiorno, una regione da schiudere	bozza
mar-01	Linee guida per la valutazione degli effetti occupazionali	atti
mar-01	Nota su trsporti e Mezzogiorno	nota interna
mar-01	Organizzazioni non lucrative e libertà di impresa	nota interna
mag-01	Criteri di ripartizione aree depresse	bozza
mag-01	Modelli di intervento per l'integrazione e la valorizzazione degli immigrati	bozza
mag-01	Sanzioni e incentivi nel PSM 2000-2006: Come un sistema di premialità può contribuire al rafforzamento della P.A.	nota interna
giu-01	Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi	atti
giu-01	Orientamenti per la valutazione intermedia dei programmi operativi	atti
giu-01	"Valutazione nazionale e valutazione regionale: l'esperienza della valutazione ex ante in Sicilia", in Atti della XXI Conferenza Italiana di Scienza regionali	pubblicato
giu-01	Attività UVAL nell'ambito del Patto di Stabilità per l'Europa Sudorientale, e del Project Team dell'Investment Compact	nota interna
giu-01	Contributo politiche territoriali	nota interna
giu-01	Note sul monitoraggio mensile settori di spesa	nota interna
giu-01	Politiche regionali e riparto territoriale delle risorse	nota interna
giu-01	Progress in Policy Reform in South East Europe	nota interna
giu-01	Relazione Prime osservazioni sui "progetti operativi" finalizzate alla redazione dei complementi di programmazione del PON AT"	nota interna
giu-01	Rete delle AA - mandato del Gruppo indirizzi metodologici	nota interna
giu-01	Ripartizione programmatica della spesa in c/capitale 2000-2008	nota interna
giu-01	Ripartizione finanziaria dei POR per linee di intervento	nota interna
giu-01	The financial sector in SEE: how it changed in the mid-90's, and what else need change	bozza
giu-01	Relazione sui patti territoriali	nota interna

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
Relazione sull'attività svolta nel 2000

INTRODUZIONE

L'attività istituzionale svolta dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER)[1], sintetizzata nella figura 1, si caratterizza per la sua peculiarità di "verifica di risultato" - tendente ad accertare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi economici e sociali degli investimenti pubblici - e di "controllo-impulso", mirante, in particolare, alla individuazione di eventuali punti critici nella realizzazione degli interventi verificati e, quindi, a favorirne la rimozione attraverso proposte e suggerimenti all'autorità decisionale (proroghe, revoche, riallocazioni di finanziamenti, etc.) [2].

Operativamente, l'attività dell'UVER si classifica nelle seguenti tipologie (Fig. 2).

Verifiche in itinere

Durante la fase di attuazione del progetto/programma, che corrisponde al momento della sua realizzazione fisica, si attua un'attività di controllo interna al progetto/programma, nota come verifica in itinere, finalizzata a fornire informazioni costanti sulla sua realizzazione, sulle criticità realizzative e sull'efficienza con cui viene realizzato.

Generalmente, la verifica in itinere si articola nelle seguenti attività:

- verifica sui tempi, le modalità e le procedure di attuazione del progetto/programma;
- verifica del modo in cui gli obiettivi prefissati sono progressivamente raggiunti dal progetto/programma

L'attività di verifica durante le fasi di attuazione dell'investimento realizza l'obiettivo di accertare la conformità della spesa con quanto previsto dal programma di investimento e di evidenziare, con riferimento al singolo progetto, eventuali ritardi attuativi ed i relativi correttivi.

Ciò si effettua, prevalentemente, con sopralluoghi nelle aree di realizzazione dei progetti, prendendo in considerazione la totalità degli interventi o un campione di essi.

---

1. L'UVER trova la sua origine nel Nucleo Ispettivo presso il Ministero del Bilancio e della P.E., istituito dall'art. 19, XVIII comma, della L. 887/84 e più compiutamente regolato dall'art. 9 della L. 878/86. Con l'accorpamento dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della P.E., disposto con il D.L.vo n. 430/97, sono stati altresì accorpati il Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici ed il Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, istituendo il Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, nel quale è incardinata l'UVER, che ha trovato nell'art. 7 del regolamento approvato con D.P.R. n. 38/98 il nuovo assetto istituzionale.

2. Cfr. Unità di verifica degli investimenti pubblici - Relazione sull'attività svolta nell'anno 2000 - Roma, giugno 2001

Figura 1 – UVER – ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

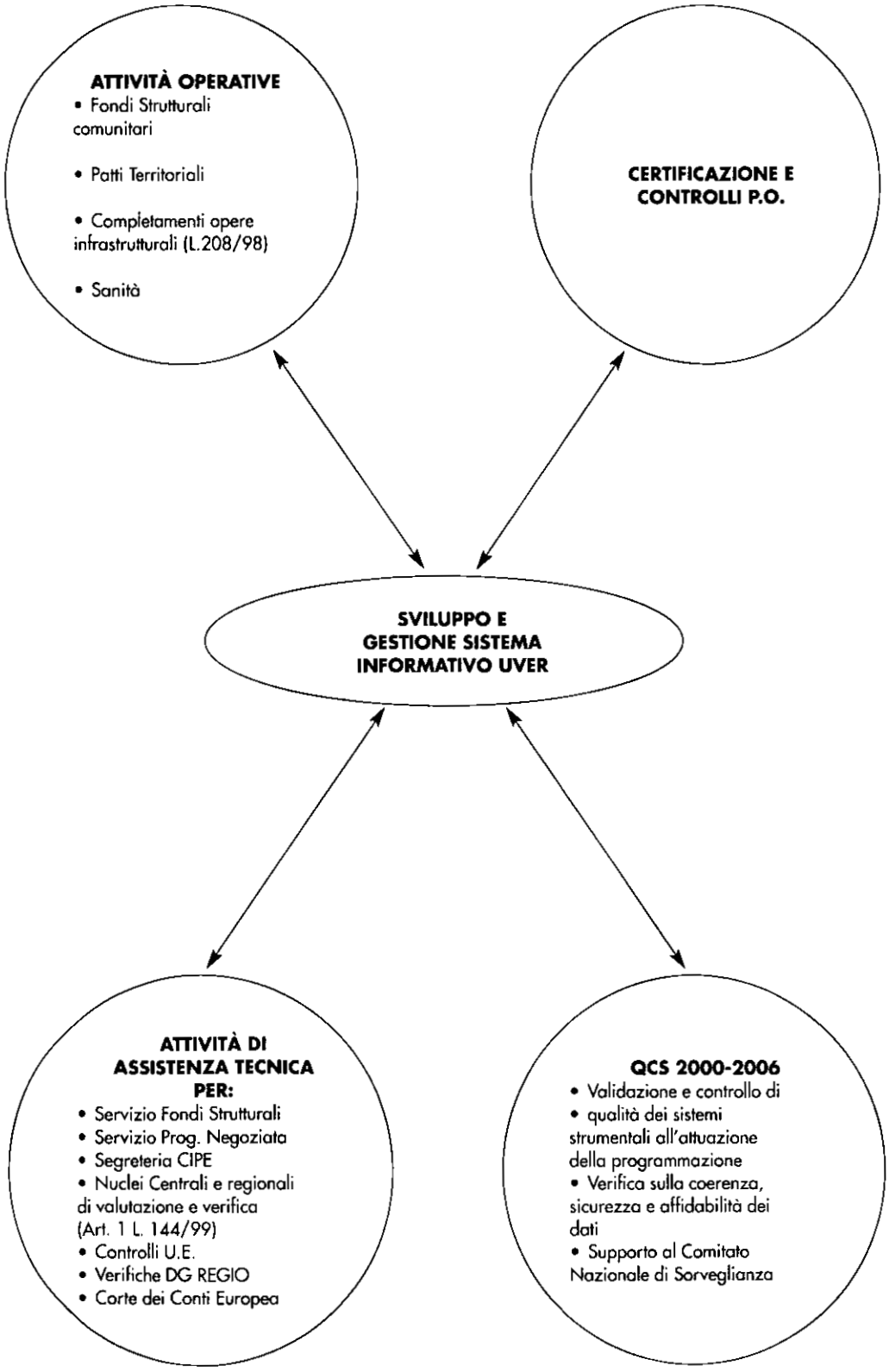
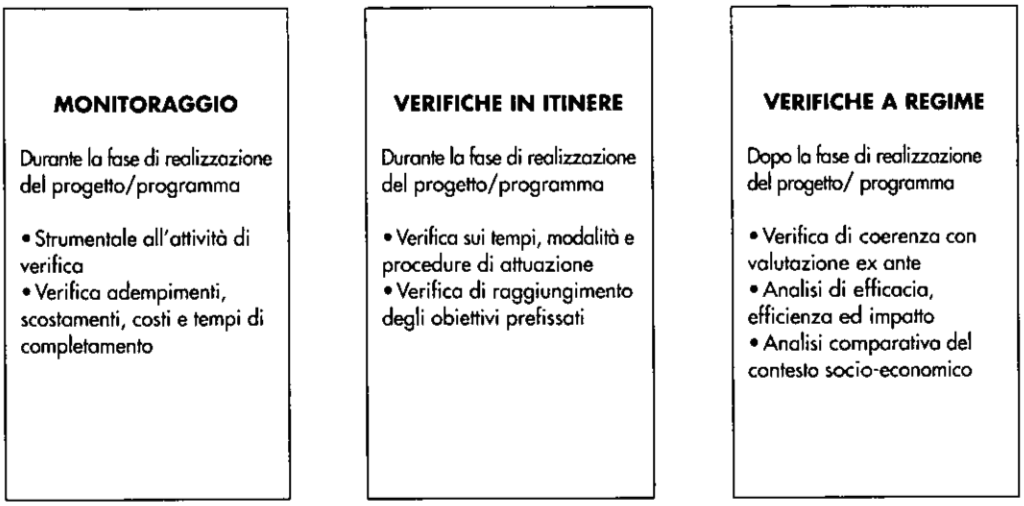


Figura 2 - UVER - ATTIVITÀ DI VERIFICA



I risultati della verifica in loco sono compendiati in un rapporto per singolo intervento ed in una relazione generale che analizza l'andamento dell'intero programma d'investimenti di cui gli interventi sono parte.

Verifiche a regime

La verifica a regime è finalizzata alla quantificazione degli scostamenti rispetto alla "valutazione ex ante".

Gli obiettivi dell'analisi riguardano:

- la coerenza rispetto alla valutazione ex ante;
- l'analisi di efficacia, in termini di conseguimento degli obiettivi;
- l'analisi di efficienza, in termini di ottimale utilizzo delle risorse;
- l'analisi di impatto, con particolare riferimento alle situazioni prima e dopo la realizzazione degli interventi.

Monitoraggio

Il monitoraggio assume preminente importanza sia per implementare le banche dati dei vari settori di verifica, sia per orientare ed indirizzare l'attività di accertamento, soprattutto ai fini dell'individuazione delle "aree di criticità" nell'ambito dell'attuazione dei vari programmi di investimento.

L'attività di monitoraggio si esplica in corso d'opera, durante la realizzazione del ciclo del progetto/programma, mediante la rilevazione e la elaborazione di dati finalizzata alla:

a) verifica degli adempimenti formali e di merito;
b) rilevazione dei ritardi e degli scostamenti rispetto al programma;
c) rilevazione dei costi e dei tempi necessari per completare l'intervento.

1. L'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2000

ATTIVITÀ DI SUPPORTO INFORMATIVO E DI VERIFICA DEI PROGRAMMI COFINANZIATI CON I FONDI STRUTTURALI UE

L'UVER, d'intesa con il Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari (SPFS), sta svolgendo una pressante azione di supporto e di stimolo nei confronti delle autorità responsabili dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali comunitari.

L'obiettivo della massimizzazione del tiraggio dei fondi comunitari viene perseguito attraverso l'individuazione delle "criticità" realizzative e dei relativi correttivi, individuati operativamente mediante incontri con gli organismi gestori e visite in loco ai progetti in corso di esecuzione.

Per quanto attiene agli accertamenti delle situazioni di criticità realizzative dei diversi progetti finanziati con i fondi strutturali U.E., sono state svolte nel corso dell'anno 2000, le attività sotto indicate.

a. FESR ante 1989

Si tratta di un gruppo di interventi infrastrutturali riferiti a decisioni U.E. assunte tra il 1981 e il 1989 ed ancora non rendicontati, in quanto oggetto di proroghe da parte della Commissione U.E. per "motivi giudiziari". Il quadro globale finanziario attiene ad un importo di 3.302 miliardi, con un contributo comunitario di 1.458 miliardi. Il campo di indagine ha riguardato n. 104 decisioni delle quali n. 92 sono state "chiuse" dalla Commissione, con un riconoscimento di contributi per 847,7 miliardi, a fronte dei 742,7 miliardi anticipati al 31.03.1995. Ciò ha comportato un saldo attivo di circa 105 miliardi di lire, con un recupero, da parte dello Stato, del 7,2% dell'importo totale di contributo concesso dalla Commissione per le decisioni in esame.

Complessivamente sono state effettuate n. 115 verifiche sul campo (Tab. 1).

b. Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1994/1999

Per gli interventi ritenuti critici dal Servizio Centrale per le Politiche dei Fondi Strutturali e dalle Autorità di gestione dei Programmi Operativi (Amministrazioni Centrali e Regioni) in vista della chiusura del QCS, stabilita al 31 dicembre 2001, sono stati posti in essere piani di verifica riguardanti:

- Infrastrutture Aeroportuali, con specifico riferimento alla ristrutturazione e potenziamento degli Aeroporti di Cagliari e di Olbia, che costituiscono la quota più rilevante (oltre 163 miliardi) del relativo Programma Operativo Multiregionale, gestito dal Ministero dei Trasporti (Tab. 2);
- P.O.P. Campania. Nel corso dell'anno 2000 è stata avviata la fase preparatoria di ricognizione informativa, di partecipazione a riunioni interservizi, di predisposizione degli strumenti sia di rilevazione che di analisi e di identificazione, d'intesa con il SPFS e con i responsabili dei Programmi Operativi, degli interventi, delle misure e dei progetti da verificare;

Tabella 1 - DECISIONI FESR ANTE 1989 IN SITUAZIONE DI CRITICITÀ CHIUSE (AL 31/5/2001) importi in lire

Autorità responsabile	Decisioni in situazione di criticità		Decisioni chiuse				
	N.ro decisioni	Importo contributo concesso	N.ro decisioni	Contributo concesso	Contributo anticipato (pagato) al 31/3/95 (A)	Contributo riconosciuto al 31/3/2001 (B)	Differenza (B-A)
ABRUZZO	2	3.213.367.574	2	3.213.367.574	2.688.704.002	3.072.076.746	383.372.744
BASILICATA	6	27.154.350.000	6	27.154.350.000	17.199.336.839	19.300.178.768	2.100.841.929
CALABRIA	8	19.004.817.410	8	19.004.817.410	9.021.370.791	12.972.740.196	3.951.369.405
CAMPANIA	22	583.564.658.436	18	473.437.058.436	341.505.296.938	401.482.596.732	59.977.299.794
CASMEZ	21	247.164.606.483	20	245.827.811.283	172.135.955.697	138.801.310.569	-33.334.645.128
CASMEZ METANO	13	168.868.000.000	13	168.868.000.000	100.198.745.070	144.308.736.342	44.109.991.272
LAZIO	1	3.131.907.500	1	3.131.907.500	0	0	0
MIN. IND./L.219 (Terrem)	6	81.421.000.000	5	62.321.000.000	18.039.299.981	42.233.233.484	24.193.933.503
MINIST. TRASPORTI	4	68.600.000.000	1	9.100.000.000	3.640.000.000	744.018.445	-2.895.981.555
MOLISE	5	25.586.794.919	25	586.794.919	19.403.640.315	19.519.250.733	115.610.418
SARDEGNA	6	56.882.888.500	5	44.882.888.500	19.379.637.483	26.089.793.891	6.710.156.408
SICILIA	10	173.457.958.609	8	46.967.338.553	39.532.385.026	39.201.318.531	-331.066.495
TOTALI	**104**	**1.458.050.349.431**	**92**	**1.129.495.334.175**	**742.744.372.142**	**847.725.254.437**	**104.980.882.295**

Tabella 2 - SITUAZIONE REALIZZATIVA DEL P.O.M. "INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI" AL 30.9.2000

Aeroporto	Intervento	Importo netto impegnato in lire	Stato lavori	Pagamenti al 30.09.00
Napoli	Ampl. Piazzale aa.mm.	4.324.915.016	ultimati	4.384.050.987
Cagliari	Completamento infrastrut. di volo	1.734.044.744	ultimato	1.873.834.500
Catania	Riqualifica pavim. Bretella	1.337.479.000	ultimati	1.357.782.551
Catania	Regolam. striscie laterali protez.	420.498.519	ultimati	412.468.000
L. Terme	Risanamento piazzale aa.mm.	558.360.113	ultimati	544.633.480
L. Terme	Sicurezza aeroportuale	368.286.521	ultimati	368.286.520
Olbia	Ampliamento piazzale aa.mm.	3.383.703.105	ultimati	3.366.765.150
Olbia	Riqual. Pista di volo e piazz. aa.mm.	2.128.982.192	ultimati	2.128.982.190
Olbia	Riqualifica via di rullaggio	418.625.235	ultimati	418.625.235
Palermo	Riqualifica pista di volo	463.546.480	ultimati	463.546.480
Palermo	Riqualifica pista di volo	2.338.591.131	ultimati	2.269.193.131
L. Terme	Conversione via rull. in pista di volo	1.160.128.879	ultimati	1.128.439.641
Napoli	Sicurezza aeroportuale	834.009.375	ultimati	746.000.000
Alghero	Adeguamento aerostazioni merci	922.309.191	ultimati	857.244.959
Napoli	Riqualifica piazzali sosta aa.mm.	1.343.027.041	non ultimati	1.405.516.233
Napoli	Ampliamento aeropax	2.322.502.185	non ultimati	2.246.828.872
L. Terme	Riqualifica pista di volo	1.052.419.568	non ultimati	
Foggia	Riqualifica infrastrutture di volo	1.563.218.367	non ultimati	546.436.963
Foggia	Riqualifica edifici operativi aviorime.	982.482.074	non ultimati	591.000.000
Napoli	Ampliamento parcheggio P4 ex CTP	11.683.188.021	non ultimati	3.720.000.000
Napoli	Nuova aerostazione merci	6.330.669.955	non ultimati	846.516.391
Bari	Sistemazione testata 07	10.151.805.550	non ultimati	6.780.545.192
Olbia	Aerostazione passeggeri	37.426.849.761	non ultimati	4.240.000.000
Cagliari	Aerostazione passeggeri	121.869.452.603	non ultimati	16.600.000.000
Foggia	Aerostazione passeggeri	4.218.570.656	non ultimati	661.652.577
L. Terme	Adeguamento aeropax	2.827.820.743	non ultimati	92.958.576
Olbia	Adeguamento area term. II lotto	2.832.638.341	non ultimati	
Olbia	Collegamento aeroporto SS 125	1.326.593.286	non ultimati	220.000.000
Napoli	Ampliamento aeropax blocchi A e D	13.624.791.123	non ultimati	197.060.570
	TOTALE	**239.949.508.775**		**58.468.368.198**

- DOCUP Lazio. Ha formato oggetto di una rilevazione globale sullo stato attuativo, con sopralluoghi ad opere ritenute significative in vista della certificazione di spesa entro il 31 dicembre p.v.

c. Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000/2006

Il QCS, nell'ambito dell'attività di sorveglianza, ha affidato all'UVER una funzione di supporto, da svolgersi "in posizione di indipendenza funzionale"[3], per l'Autorità di Gestione e per il Comitato di Sorveglianza, che si esplica attraverso (Fig. 3):

- verifiche sulla corretta e tempestiva attuazione degli interventi[4];
- verifiche mirate al controllo di qualità dei sistemi strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006[5].

In relazione a tale ultima attività - finalizzata in particolare alla validazione e al controllo di qualità delle procedure di raccolta, aggregazione e trasmissione dei dati - l'UVER ha proceduto alla ricerca e all'analisi della documentazione disponibile in merito all'attuazione del QCS.

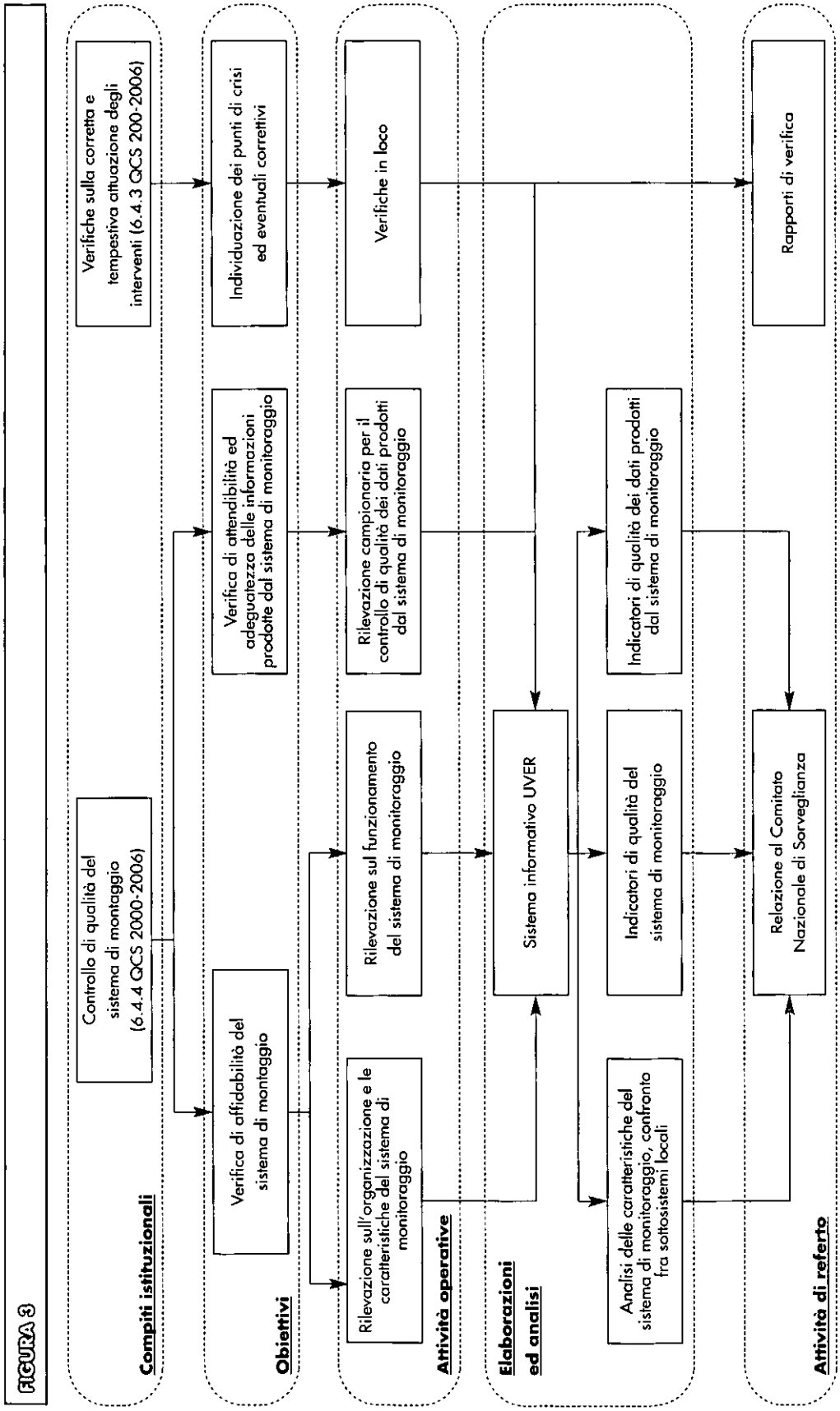
Ciò ha consentito di pianificare le seguenti linee di azione:

1) rilevazione sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema centrale di monitoraggio e dei sistemi di monitoraggio locali, utilizzati dalle Autorità

3. Cfr. QCS, cap. 6, par. 6.4, punto 6.4.3

4. Per intervento si intende programma operativo, cfr. Regolamento Ce n. 1260/99, art. 9, pag. 12

5. Cfr. QCS, cap. 6, par. 6.4, punto 6.4.3. I risultati di questa attività sono oggetto di relazione con cadenza almeno annuale al Comitato di Sorveglianza


FIGURA 8
Compiti istituzionali
Controllo di qualità del sistema di monitaggio (6.4.4 QCS 2000-2006)
Verifiche sulla corretta e tempestiva attuazione degli interventi (6.4.3 QCS 200-2006)
Obiettivi
Verifica di affidabilità del sistema di monitaggio
Verifica di attendibilità ed adeguatezza delle informazioni prodotte dal sistema di monitoraggio
Individuazione dei punti di crisi ed eventuali correttivi
Attività operative
Rilevazione sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema di monitoraggio
Rilevazione sul funzionamento del sistema di monitoraggio
Rilevazione campionaria per il controllo di qualità dei dati prodotti dal sistema di monitoraggio
Verifiche in loco
Elaborazioni ed analisi
Sistema informativo UVER
Analisi delle caratteristiche del sistema di monitoraggio, confronto fra sottosistemi locali
Indicatori di qualità del sistema di monitoraggio
Indicatori di qualità dei dati prodotti dal sistema di monitoraggio
Attività di referto
Relazione al Comitato Nazionale di Sorveglianza
Rapporti di verifica

di gestione dei Programmi Operativi, con predisposizione di uno schema di questionario per la rilevazione dei dati necessari;
2) rilevazione sul funzionamento a regime;
3) rilevazione campionaria per il controllo di qualità dei dati di progetto.

d. Missioni di controllo della commissione U.E.

Il supporto tecnico-operativo fornito ai servizi della Commissione nell'espletamento del proprio programma di auditing ha visto l'UVER impegnata nella collaborazione necessaria a chiarire ed interpretare le tematiche riguardanti l'attuazione delle opere pubbliche ed a ripercorrere, in accordo con i funzionari comunitari, i circuiti finanziari finalizzati alla certificazione di spesa, anche sulla scorta degli ordinamenti regionali. Particolare rilevanza, in ragione della complessità e diversificazione dei relativi Programmi Operativi, hanno assunto le seguenti missioni di controllo:

- P.O.P Puglia 94/99;
- P.O. Assistenza tecnica 94/99
- P.O.M. Trasporti/Ferrovie 94/99;
- DOCUP Emilia Romagna 94/96;
- P.O. Industria 94/99;
- P.O. Protezione Civile 97/99;
- P.O.P Campania 94/99;
- DOCUP Friuli Venezia Giulia Ob. 2 - 97/99;
- PIC Interreg. II Italia-Slovenia 94/99;
- P.O. Ricerca e Sviluppo 94/99.

Completamenti di opere infrastrutturali nelle aree depresse (legge n. 208/98)

In ottemperanza a quanto stabilito dalle deliberazioni CIPE n. 52/99 e n. 135/99 - con le quali sono stati ripartiti i 3.500 miliardi di lire, destinati dalla legge n. 208/98 ad interventi di completamento di opere pubbliche incompiute ed a studi di fattibilità per nuovi interventi - l'UVER prosegue nelle azioni di monitoraggio del finanziamento delle opere selezionate nel controllo dell'effettivo stato di attuazione degli interventi, al fine di individuare le eventuali situazioni di criticità realizzativa e gli strumenti necessari per la loro tempestiva rimozione.

Nel corso dell'anno 2000 l'UVER ha effettuato 43 verifiche in loco sulle opere di completamento, di cui 13 sulle opere commissariate e 30 sugli altri completamenti localizzati nel Mezzogiorno, riportandone le risultanze nelle "note informative" sottoposte al CIPE ed esaminate dal Comitato stesso nelle sedute del 4.8.2000 e del 21.12.2000.

Per quanto riguarda i 18 interventi commissariati (17 localizzati nel Mezzogiorno, 1 nel Centro-Nord), 11 sono stati avviati nei termini prescritti dalle deliberazioni CIPE, 3 con lievi ritardi, mentre 4 non sono stati avviati. Con la delibera 58/2000 il CIPE ha confermato il finanziamento alle opere commissariate riavviate oltre il termine prescritto e ha differito i termini per la ripresa dei la-

vori di quelle non ancora riavviate di sei mesi a partire dalla nomina di nuovi commissari straordinari[6].

Per quanto riguarda gli altri interventi di completamento, i dati dell'anno 2000 indicano che risulta avviato circa il 50% delle opere, con un avanzamento maggiore nel Mezzogiorno, dove il programma è stato avviato in anticipo rispetto al Centro-Nord (secondo i tempi di pubblicazione delle rispettive deliberazioni CIPE) (Tab. 3A e 3B).

Per questo motivo l'attività dell'UVER si è rivolta prevalentemente agli interventi localizzati nel Mezzogiorno, rinviando a tempi successivi quelli nel Centro-Nord.

Tabella 3A - AVVIO DEGLI INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO (dati disponibili al 31.12.2000)

(importi in milioni di lire)

Regione	Opere avviate		Opere non avviate		Totale	
	Numero	Finanziamento	Numero	Finanziamento	Numero	Finanziamento
Abruzzo	6	31.639	15	108.359	21	139.998
Basilicata	1	25.000	7	67.000	8	92.000
Calabria	40	140.170	9	77.207	49	217.377
Campania	36	558.523	15	197.756	51	756.279
Molise	2	1.350	9	37.960	11	39.310
Puglia	16	102.801	38	237.297	54	340.098
Sardegna	5	109.540	4	48.502	9	158.042
Sicilia	18	629.948	10	204.249	28	834.197
Totale	**124 (53,7%)**	**1.598.971 (62,0%)**	**107 (46,3%)**	**978.330 (38,0%)**	**231 (100,0%)**	**2.577.301 (100,0%)**

Tabella 3B - AVVIO DEGLI INTERVENTI NEL CENTRO-NORD (dati disponibili al 31.12.2000)

(importi in milioni di lire)

Regione	Opere avviate		Opere non avviate		Totale	
	Numero	Finanziamento	Numero	Finanziamento	Numero	Finanziamento
Emilia	0	0	3	10.900	3	10.900
Friuli	1	4.758	4	27.271	5	32.029
Lazio	2	11.000	20	52.728	22	63.728
Liguria	2	32.374	1	9.250	3	41.624
Lombardia	1	2.000	3	15.700	4	17.700
Piemonte	3	14.100	5	51.181	8	65.281
P.A.	0	0	1	3.550	1	3.550
P.A. Trento	1	1.324	1	900	2	2.224
Toscana	8	21.104	6	28.236	14	49.540
Valle	1	4.100	0	0	1	4.100
Veneto	4	26.294	4	20.600	8	46.894
Totale	**23 (32,4%)**	**117.054 (34,7%)**	**48 (67,6%)**	**220.316 (65,3%)**	**71 (100,0%)**	**337.570 (100,0%)**

6. Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 284 del 5.12.2000 del DPCM di nomina, la scadenza per il riavvio di queste ultime opere è fissata al 4.6.2001.

Proprio con riferimento al Mezzogiorno, l'UVER ha rilevato che alcune Amministrazioni (Regione Siciliana, Regione Sardegna, Ministero delle Politiche Agricole e Ministero dell'Ambiente) hanno soddisfatto con ritardo gli adempimenti prescritti dal CIPE per le opere pianificate sull'annualità 1999, altre (Regione Abruzzo e Regione Molise) hanno ottemperato solo parzialmente a detti adempimenti, mentre la Regione Basilicata non ha avviato alcun intervento.

Dall'attività di verifica in loco, che ha riguardato un campione di 30 interventi con lavori formalmente aggiudicati - selezionati fra quelli del Mezzogiorno pianificati sulla competenza 1999 o non pianificati - è emerso che i lavori sono in corso in 20 casi, non sono ancora effettivamente iniziati in 6 casi, sono sospesi in 3 casi e solo in 1 caso risultano ultimati.

Tra i limiti riscontrati durante le verifiche sono persistenti le interferenze con sottoservizi, con infrastrutture o con attività in corso, agitazioni delle maestranze, lentezza dell'impresa, protrazione ingiustificata dei tempi di sospensione, contenzioso in fase di affidamento dei lavori e difficoltà tecniche in fase di esecuzione. Inoltre, i risultati delle verifiche mostrano l'esistenza di problemi connessi alla vetustà della progettazione, che rappresenta una delle cause più frequenti di lievitazione dei tempi e dei costi.

In ordine alla effettiva ultimazione e fruibilità delle opere ammesse a finanziamento, è emerso che in 3 casi la loro utilizzabilità è subordinata al reperimento di altri fondi o alla realizzazione di opere connesse; mentre in 4 casi è stata riscontrata la mancanza di una seria ipotesi gestionale.

Attività di verifica sui Patti Territoriali

L'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) nel corso dell'anno 2000 ha portato a termine due programmi di visite sui patti territoriali, così articolati:

- con il primo, svolto nei mesi di febbraio e marzo, sono stati sottoposti a verifica n. 24 patti territoriali, selezionati dal Servizio per la programmazione negoziata, per un complesso di n. 80 iniziative (79 imprenditoriali e 1 infrastrutturale). Le verifiche hanno riguardato i 12 patti di "prima generazione" e n. 12 patti di "seconda generazione". Sulla base delle visite effettuate è stato prodotto un documento [7] che è stato allegato alla relazione sulle leggi ed i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive presentato al Parlamento ai sensi dell'art.1 della legge 266/97, nel mese di giugno 2000, dal Ministro dell'Industria, d'intesa con il Ministro del Tesoro e di quello dell'Università e Ricerca Scientifica.
- con il secondo, svoltosi nel 2° semestre anche in attuazione della direttiva del Ministro del Tesoro, Bilancio e P.E. del 16 giugno 2000, sono stati eseguiti accertamenti su 9 patti di "seconda generazione"[8] attraverso visite presso cinquantadue interventi (51 imprenditoriali ed 1 infrastrutturale). Anche in questo caso, i risultati delle visite sono stati esposti in un documento [9], complessivo, da utilizzare per la citata relazione sulle leggi ed i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive da presentare al Parlamento entro il prossimo mese di giugno 2001.

L'esito delle indagini sui singoli patti, oltre ad essere oggetto di specifiche relazioni, è riportato, nei suoi elementi analitici, in apposite schede di verifica relative alle singole iniziative verificate. Su specifica richiesta del Servizio della programmazione negoziata (S.P.N.) sono state, inoltre, eseguite verifiche su 14 singole iniziative imprenditoriali, ricomprese nei patti di Brindisi e Lecce, che presentavano aspetti di particolare "criticità".

Complessivamente sono state, quindi, eseguite 147[10] verifiche in loco che hanno riguardato 33 patti territoriali sull'universo di 61, che risultavano approvati ed avviati alla data delle visite.

---

7. L'attività sul campo descritta nel documento è stata svolta presso i dodici patti di prima generazione (Brindisi, Benevento, Caltanisetta, Caserta, Enna, Lecce, Madonie, Miglio d'oro, Nuoro, Palermo, Siracusa, Vibo Valentia) e dodici di 2' generazione (Rovigo, Ferrara, Bari, Castellaneta, Taranto, Avellino, Cosentino, Lamentino, Locride e Messina, facenti parte del 1° bando del 30.11.98 e Foggia e Simeto Etna, approvati con il 2° bando del 10.4.99). L'analisi ha riguardato, in particolare, le tipologie degli interventi decretati, i costi di attivazione di un nuovo posto di lavoro e le rinunce. E' stata, poi, effettuata una comparazione tra le due generazioni di patto relativamente all'avanzamento, alle rinunce e/o esclusioni, agli investimenti attivati e all'occupazione creata. Dall'indagine è emerso un alto numero di rinunce ed esclusioni nei patti di prima generazione rispetto a quelli di seconda; lo snellimento procedurale introdotto con la normativa successiva al 1997 sembra, quindi, aver prodotto risultati concreti, permettendo l'inserimento nel patto di progetti già valutati a priori, contrariamente a quello che avveniva nella prima fase.

Le interviste effettuate agli attori dei processi d'investimento hanno messo in risalto un apprezzamento elevato dello "strumento patto. Dagli interventi analizzati è emersa una modesta incidenza delle iniziative ricomprese nei settori turismo e servizi, risultando prevalenti le iniziative di tipo produttivo. Le dimensioni degli investimenti sono risultate per lo più modeste non superando, nel 63% dei casi, i due miliardi di lire.

Il documento ha analizzato, altresì, i fattori che influenzano la realizzazione dei patti; detti fattori sono stati individuati, principalmente, nella *modalità di concertazione iniziale*, nella *competenza delle società deputate alla istruttoria del patto* ed, infine, nell'esperienza e nel radicamento sul territorio del soggetto responsabile.

Dall'indagine sono, infine, emersi i seguenti punti di forza e di debolezza dei patti, che corrispondono a quelli propri delle aree di appartenenza: a) **punti di forza**: *geografici* (presenza di importanti risorse naturali, culturali, turistiche); sociali (diffusa presenza di micro imprese locali); *economico produttivi* (ampia disponibilità di risorse umane, flessibilità produttiva e di mercato); b) **punti di debolezza**: *geografici* (marginalità), *sociali* (criticità ambientali) *economico produttivi* (polverizzazione del tessuto produttivo, scarsa collaborazione tra imprese, difficoltà di accesso al credito).

8. Le verifiche hanno riguardato, oltre ai patti di Matera e del sistema murgiano richiesti dal Servizio della programmazione negoziata, n. 7 patti ricadenti in regioni ove non erano mai stati effettuati accertamenti e precisamente: Regione Piemonte - *Patto della provincia di Alessandria;* Regione Liguria: *Patto del Tigullio-Fontanabuona;* Regione Toscana: *Patto della maremma grossetana:* Regione Umbria: *Patto della Valdichiana;* Regione Marche: *Patto della provincia di Ascoli Piceno;* Regione Abruzzo: *Patto della provincia di Teramo;* Regione Lazio: *Patto della provincia di Frosinone.*

9. In tale documento i risultati delle verifiche sono stati presentati, per ciascun patto, con riferimento a: settore di attività, tipologia di intervento, importo degli investimenti, numero e valore delle rinunce, avanzamento degli investimenti suddivisi per settore di attività, stato delle erogazioni da parte della Cassa DD.PP., avanzamento degli investimenti relativi alle iniziative sottoposte a verifica in loco e situazione occupazionale delle iniziative verificate. I risultati emersi dalle 52 verifiche in loco, analizzati

congiuntamente alle relazioni semestrali dei responsabili di patto, hanno consentito di delineare un quadro informativo di tipo univoco, avendo riscontato, in generale,una stretta correlazione tra i dati rilevati in occasione dei sopralluoghi e quelli delle relazioni semestrali. La circostanza che tali patti siano caratterizzati da un sostegno pubblico alle iniziative imprenditoriali sostanzialmente modesto (20% di ESN), trattandosi di interventi localizzati in zone obiettivo 2 e 5b, ha consentito di far emergere alcuni fattori trainanti la formazione dei patti, escludendo sia l'alto valore del contributo previsto,come per i patti compresi nell'obiettivo 1, sia l'assenza di premialità correlata ad altre forme di incentivazione, come quelle previste dalla L. 488/92. Fra questi quelli più pregnanti sono stati individuati nella presenza di una domanda inevasa di investimenti, attratta nella logica di sviluppo territoriale promosso dai patti, e dalla rilevanza della figura del "Responsabile dèl patto". È stato, infatti, accertato che laddove, quest'ultimo è portatore di una consolidata esperienza ed é radicato sul territorio, è in grado di esercitare un ruolo determinante per il raggiungimento degli obiettivi.

Da ultimo è emersa l'esigenza di una rapida riprogrammazione delle risorse disponibili derivanti sia da rinunce formalizzate, sia dall'attivazione di procedure di revoca per quegli interventi in cui ne ricorrano i presupposti, anche al fine di non pregiudicare il raggiungimento di sviluppo territoriale alla base "dell'istituto patto."

10. Due visite hanno riguardato il medesimo intervento.

Tenuto conto che l'attività di verifica sui patti era stata avviata nella seconda metà del 1999 ed aveva interessato n. 13 iniziative imprenditoriali, relative a 4 patti di prima generazione, gli accertamenti complessivamente svolti dall'UVER sull'istituto in trattazione hanno riguardato 157 progetti imprenditoriali e 2 progetti infrastrutturali.

Oltre a quanto in precedenza esposto, l'attività dell'UVER ha riguardato anche aspetti di carattere generale.

La molteplicità delle fonti normative ed il progressivo stratificarsi temporale di leggi, decreti, deliberazioni e circolari emanati da una pluralità di soggetti, ha, infatti, indotto l'UVER stessa a procedere ad una ricognizione sistematica della normativa, aggregandola in un'unica documentazione[11] di più agevole consultazione.

Tale documentazione, aggiornata al 31.1.2000 comprende:

- la normativa legislativa primaria;
- le deliberazioni CIPE di regolamentazione procedurale
- le deliberazioni CIPE di riparto delle risorse finanziarie
- la normativa ex lege 488/92, i relativi decreti e circolari del MICA, utilizzabili per l'espletamento delle istruttorie;
- le "direttive" del Servizio per la programmazione negoziata ai soggetti responsabili.

Programma pluriennale di interventi nel settore sanitario

a) art. 20 Legge 11 marzo 1988, n. 67

L'attività di accertamento dell'UVER sul programma pluriennale di interventi nel settore sanitario, finanziato per 30.000 miliardi (art. 20 della legge n. 67/88), è stata articolata, nel corso dell'anno 2000, su tre linee di lavoro:

a) attività di monitoraggio dei progetti finanziati al fine di aggiornare la banca dati sanitaria, già da anni costituita presso l'Unità di verifica. Tale attività richiede la validazione e l'immissione dei dati acquisibili da tutte le comunicazioni di aggiornamento che le Regioni inviano in relazione ai progetti già avviati (perizia di variante, modifiche progettuali, vicende giuridico-amministrative, sospensioni etc.) e l'ampliamento dell'universo di riferimento con l'immissione dei dati descrittivi dei nuovi progetti finanziati.

Al 31.12.2000 la banca dati dell'Unità di verifica riguarda complessivamente 2.322 finanziamenti (pari a 2.193 progetti) per un importo complessivo di L. 12.663 miliardi (circa il 42% delle risorse disponibili);

b) analisi dei risultati della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulle strutture sanitarie incompiute non funzionanti. La pubblicazione nel corso del 2000 dei risultati della Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle strutture sanitarie, oltre a delineare un quadro puntuale sullo stato di incompiutezza degli ospedali pubblici ha

11. Unità di verifica degli investimenti pubblici: Quadro normativo di riferimento dei patti territoriali. Roma, gennaio 2000

offerto elementi conoscitivi sui dati dei progetti e dei fabbisogni finanziari per il loro completamento.

La messa a disposizione dei dati sulle strutture individuate (n. 128) ha suggerito sulle stesse un'analisi volta ad integrare le informazioni disponibili nella banca dati UVER con le risultanze della Commissione Parlamentare di Inchiesta. Nella relazione conclusiva la Commissione ha più volte lamentato l'indeterminatezza nella valutazione dei costi dei progetti (considerati approssimati per difetto), l'eccessiva variabilità dei costi dei posti letto fra strutture analoghe e l'insufficiente quantificazione dei necessari piani di finanziamento per le opere ancora da realizzare.

Nonostante il più stretto campo di riferimento - in quanto solo per 108 strutture, sulle 128 definite incompiute, le regioni hanno deciso di completare i lavori utilizzando le risorse ex art. 20 - la ricostruzione dei costi per fonti di copertura finanziaria, effettuata dall'UVER sulla base del confronto dei dati di detta Commissione con quelli accertati dall'UVER stessa, evidenzia fabbisogni aggiuntivi di risorse finanziarie per £ 1.667 miliardi rispetto al valore di 6.350 miliardi indicato dalla Commissione Parlamentare.

L'analisi sullo stato di avanzamento dei progetti di completamento in corso di realizzazione, finanziati con mutui concessi dal CIPE, evidenzia un livello di incompiutezza ancora molto elevata: le strutture non raggiungono mediamente nemmeno la metà delle realizzazioni previste (48%) e nel Centro-Sud (con l'eccezione delle regioni Calabria e Umbria) i livelli attuativi risultano largamente inferiori al valore medio (Tab. 4);

c) verifiche sopralluogo effettuate nell'anno 2000. Il programma delle verifiche in loco per il 2000 ha riguardato nel complesso 195 progetti relativi a 4 Regioni (Marche 48 progetti, Lazio 36 progetti, Campania17 progetti, Calabria 14 progetti) che, avendo presentato tardivamente richieste di finanziamento, risultavano caratterizzate da un rapporto progetti visitati/progetti finanziati inferiore al 35% (Tab. 5).

Le visite hanno riguardato interventi per un costo complessivo di 2.374 miliardi, dei quali 1.575 (circa il 66%) a carico dell'art. 20.

I dati rilevati hanno consentito di accertare che, a fronte di un utilizzo delle risorse pubbliche mediamente pari al 38% circa, lo stato di avanzamento dei progetti è limitato al 30%; valore che, considerata la non omogeneità delle date di inizio dei lavori, non è sufficiente a rappresentare lo stato attuativo delle opere di cantiere.

Una valutazione più significativa del modesto livello esecutivo riscontrato è fornita dalla circostanza che dei 195 interventi verificati, ben 176 (90% del totale preso in esame), secondo i cronoprogrammi previsti nei progetti, avrebbero dovuto essere già completati e, quindi, presentare livelli di spesa tali da esaurire gli importi concessi per il primo triennio finanziario.

Se si mettono a confronto le due situazioni di spesa - quella prevista nei cronoprogrammi progettuali e quella effettivamente rilevata - si evidenzia una mancata spesa complessiva per 1.042 miliardi.

Tabella 4 - STRUTTURE SANITARIE INCOMPIUTE E NON FUNZIONANTI
(Unità di verifica degli investimenti pubblici)
I finanziamenti concessi ai sensi dell'art. 20 della Legge 67/88: avanzamento dei progetti ed impiego dei finanziamenti

Regione	Finanziamenti concessi dal Cipe al 31.12.1999						
	N.	Costo complessivo progetti	Finanziamento Cipe	Avanzamento progetti		Impiego finanziamenti	
				Importo speso	%	Importo speso	%
		a	b	c	d = c/a	e	f = e/v
Lombardia	3	471.185	239.776	271.254	57,57	150.873	62,92
P. A. Trento	1	100.555	69.920	42.212	41,98	26.327	37,65
Veneto	4	607.215	209.366	381.002	62,75	153.117	73,13
Friuli V. G.	1	50.730	38.709	10.900	21,49	10.900	28,16
Liguria	3	179.084	85.184	120.831	67,47	69.088	81,10
Umbria	1	67.482	45.562	40.874	60,57	32.614	71,58
Marche	3	165.047	26.924	45.741	27,71	14.530	53,97
Lazio	11	666.113	201.025	331.005	49,69	51.517	25,63
Abruzzo	2	29.924	9.595	5.493	18,36	5.063	52,77
Molise	4	285.388	34.200	132.225	46,33	8.988	26,28
Campania	9	403.877	182.044	53.861	13,34	21.506	11,81
Puglia	21	1.324.135	355.444	643.369	48,59	170.547	47,98
Basilicata	2	214.331	34.328	103.116	48,11	18.929	55,14
Calabria	4	86.257	14.699	69.326	80,37	145	0,99
Sicilia	16	1.568.167	525.570	719.488	45,88	170.965	32,53
Sardegna	1	18.611	4.940	6.741	36,22	3.050	61,74
Totale	**86**	**6.238.101**	**2.077.286**	**2.977.438**	**47,73**	**908.159**	**43,72**

Tabella 5 – ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2000: STRUTTURA DEI COSTI E PERCENTUALI DI IMPIEGO DEI MUTUI E DI AVANZAMENTO (Unità di verifica degli investimenti pubblici)

Regione	Progg. (*) N.	Mutui Cipe	Struttura costi progettuali				Impiego mutui		Avanzamento progetti			
			I triennio	II triennio	Altri costi (pregressi e/o previsti) **	Complessivi			I triennio		Complessivi	
		Importo	Importo	Importo	Importo	Importo	Importi spesi	%	Importi spesi	%	Importo	%
	a	b	c	d	e	f = (c+d+e)	g	h = (g/b)	i	l = (i+c)	m	n = (m/f)
Marche	48	167.636	168.903	318.960	11.389	499.252	69.984	41,75	72.619	42,99	107.156	21,46
Lazio	36	521.996	595.870	75.824	75.833	747.527	229.780	44,02	271.297	45,53	347.130	46,44
Campania	97	630.156	738.198	262.612	53.801	1.054.611	250.285	39,72	271.422	36,77	271.422	25,74
Calabria	14	69.023	72.580	12.662	0	85.242	11.442	16,58	12.789	17,62	12.789	15,00
Totale nazionale	**195**	**1.388.811**	**1.575.551**	**670.058**	**141.023**	**2.386.632**	**561.491**	**40,43**	**628.127**	**39,87**	**738.497**	**30,94**

* In corrispondenza dei 195 progetti verificati il Cipe ha autorizzato 199 mutui
** Gli importi si riferiscono agli eventuali costi già sostenuti e/o agli ulteriori costi previsti per l'ultimazione del progetto la cui copertura finanziaria non risulta al momento definita.

La capacità di spesa di tali Regioni, misurata come rapporto tra importi di spesa effettivi ed importi previsti, è risultata in media pari al 30,55%, con valori superiori nelle regioni Lazio e Campania.

Fra le cause di tale ritardo generalizzato sono stati individuati limiti di varia natura, con una forte prevalenza di quelli di natura tecnica (carenze progettuali, perizie di variante, interferenze con altri servizi strutture ed attività e difficoltà tecniche esecutive) e di natura amministrativa, connessi a problemi organizzativi degli enti attuatori e/o delle imprese aggiudicatarie ed al rilascio delle necessarie autorizzazioni. Solo per 2 progetti (1 localizzato nelle Marche e l'altro nella Calabria), non sono stati riscontrati limiti operativi.

b) Legge 5 Giugno 1990, n. 35 (programma interventi urgenti per la lotta contro l'aids)

1) Disponibilità Finanziaria di Programma

Nell'ambito dell'apposito piano predisposto dalla Commissione Nazionale per la lotta contro l'AIDS, la legge 5 giugno 1990, n. 135, autorizza l'attuazione di un articolato programma di interventi per la realizzazione dei quali è prevista la disponibilità finanziaria di 2.100 miliardi.

Gli interventi riguardano la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive nonché la realizzazione di spazi per attività di ospedale diurno. E'previsto inoltre il finanziamento di laboratori di virologia, microbiologia e immunologia negli ospedali e nelle cliniche universitarie e convenzionate.

2) Le Verifiche-sopralluogo al 31.12.2000

Per il ritardo generalizzato con cui è avvenuto il finanziamento e, conseguentemente, l'avvio realizzativo dei progetti per la lotta contro l'AIDS, nel corso del 2000 è stato effettuato un numero limitato di visite ispettive concentrate in tre regioni: Marche (7 progetti), Lazio (3 progetti) e Campania (1 progetto).

In media l'avanzamento rilevato nel corso dei sopralluoghi è stato del 28%, con situazioni differenziate a livello regionale, che variano dal mancato avvio dei progetti della regione Campania al 36% delle Marche; regione, quest'ultima, che, con riferimento all'impiego del finanziamento, sembra meglio utilizzare le risorse concesse.

Una analisi generale dell'intero programma è riportata nella Tabella n. 6, dove vengono riportati i dati descrittivi sull'adempimento delle procedure e sulla struttura dei costi, nonché gli avanzamenti rilevati.

Attività riguardanti le convenzioni ex-Agensud

Il D. L.vo 3 aprile 1993, n. 96 emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 19 dicembre 1992, n. 488, ha stabilito la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, organicamente regolato dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, e, contemporaneamente , ha costituito il punto di svolta per il passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

Tabella 6 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2000: COSTI, STATO DELLE PROCEDURE, AVANZAMENTO DEI PROGETTI E DELL'IMPIEGO DEI FINANZIAMENTI - Situazione al 31 dicembre 2000 (valori in milioni di lire)

N.	Regione	Azienda USL	Localizzazione	Prov.	Titolo e finalità del progetto	FINANZIAMENTI PROGRAMMATI DEL CIPE 21/12/93		N. arch.	COSTI PROGETTUALI		Durata lavori (mesi)	AUTORIZZAZIONE CIPE			Autorizz. azione Tesoro	Cons. lavori (data prescritta)	Cons. lavori (data effettiva)	Ultimaz. prevista e/o aggiornata	Avanz. progetto complessivo		Impiego risorse L. 135/90		Anno verifica
						Totale posti letto	Importi presunti		Risorse totali Legge 135/90	Costo complessivo progetto		Importo	Data	N. posti letto	(data)				Imp. speso L/min.	%	Imp. speso L/min.	%	
1	CAMPANIA	AO S. Giovanni di Dio e d'Aragona	SALERNO	(SA)	Realizzazione nuovo Rapporto malattie infettive dell'Ospedale di Torre Angellare	63	16.202	198	14.972	14.972	24	9.879	18/12/97	80			Proroga per riprog. rete osped.		0	0,00	0	0,00	2000
2	LAZIO	FR/4	FROSINONE	(FR)	Costruzione ex novo del Reparto malattie infettive dell'Ospedale	55	11.479	29	10.608	10.608	19	10.608	26/06/96	55	07/03/97	18/10/97	28/12/98	26/05/00	400	3,77	400	3,77	2000
3	LAZIO	LT/5	FORMIA	(LT)	Costruzione del Reparto malattie infettive dell'Ospedale Dono Svizzero	20	5.266	28	4.867	4.867	12	4.867	12/07/96	20	07/03/97	18/10/97	05/07/98	05/05/99	0	0,00	0	0,00	2000
4	LAZIO	LT/9	LATINA	(LT)	Ristrutturazione ed ampliamento del Reparto malattie infettive dell'Ospedale "S. Maria Goretti"	36	9.568	30	9.368	9.368	22	9.368	27/11/96	36	08/04/97	19/11/97	11/05/98	11/04/00	5.178	55,27	5.178	55,27	2000
5	MARCHE	AO Salesi	ANCONA	(AO)	Realizzazione Reparto malattie infettive dell'Ospedale pediatrico Salesi	2	0	60	1.186	1.186	6	946(1)	09/10/96	6	13/06/97	24/01/98	09/09/99	08/03/00	232	19,56	232	19,56	2000
6	MARCHE	7	ANCONA	(AN)	Nuova costruzione per posti letto presso la Divisione Clinica Malattie infettive dell'Ospedale "Torrette"	20	*n.i.*	65	9.077	9.077	18	7.400(1)	09/10/96	50	13/06/97	24/01/98	15/06/98	29/02/00	4.351	44,05	4.351	47,93	2000
7	MARCHE	13	ASCOLI PICENO	(AP)	Ampliamento e ristrutturazione Reparto malattie infettive dell'Ospedale Mazzoni		4.592	61	4.645	4.645	16	3.873(1)	09/10/96	20	13/06/97	24/01/98	20/10/97	28/01/00	3.262	70,23	2.864	61,66	2000
8	MARCHE	11	FERMO	(MC)	Completamento del Reparto malattie infettive dell'Ospedale		*n.i.*	64	1.600	1.600	18	1.313(1)	09/10/96		13/06/97	24/01/98	08/08/97	06/03/00	947	59,19	947	59,19	2000
9	MARCHE	11	FERMO	(MC)	Laboratorio Micro dell'Ospedale		*n.i.*	67	400	400	4	125	09/10/96		13/06/97	24/01/98	Aperto		372	93,00	372	93,00	2000
10	MARCHE	9	MACERATA	(MC)	Realizzazione nuovi posti letto infettive del Reparto malattie infettive dell'Ospedale Generale Provinciale	8	2.347	62	2.485	2.485	12	2.006(1)	09/10/96	8	13/06/97	24/01/98	17/12/97	17/05/00	1.802	72,52	1.729	69,58	2000
11	MARCHE	AO PE	PESARO	(PS)	Laboratorio Micro e IMMU dell'Ospedale S. Salvatore		650	66	724	724	8	724	09/10/96		13/06/97	24/01/98	Aperto		232	32,04	232	32,04	2000
			TOTALE				**50.104**		**59.932**	**60.733**		**51.019**		**295**					**16.676**	**27,62**	**16.305**	**27,21**	

A seguito della soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, il succitato D. Leg.vo 96/93 ha previsto l'attribuzione delle funzioni del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno al Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, nonché il subentro della Cassa Depositi e Prestiti in tutti i rapporti attivi e passivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia e gli enti attuatori degli interventi stessi. A quest'ultima è stata, altresì, attribuita la facoltà di avvalersi del Nucleo Ispettivo del Ministero del Bilancio (ora UVER) per le attività di verifica e controllo; attività che ha riguardato soprattutto le richieste, avanzate dagli Enti attuatori, di proroga dei termini di scadenza delle convenzioni.

L'intervento del Nucleo ispettivo è, inoltre, previsto anche dall'art. 7 del D.L. n. 32/1995, convertito con L. 104/95, nella procedura di approvazione delle varianti progettuali che comportino modifiche essenziali alla natura delle opere da realizzare ovvero opere complementari o aggiuntive all'opera stessa.

Nel 2000 sono state effettuate n. 107 verifiche, di cui n. 9 con sopralluogo, sia per proroghe che per varianti; di queste il maggior numero (99) si riferisce a richieste di proroga dei termini di convenzione avanzate dagli enti attuatori, n. 7 (di cui n. 6 relazioni e n 1 rapporti di verifica a seguito di sopralluogo) sono relative a perizie di variante comportanti variazioni essenziali ovvero opere complementari od aggiuntive, soggette ad approvazione del CIPE ex art. 7 della legge 104/95, mentre una è relativa ad un caso particolare, per il quale la Cassa Depositi e Prestiti aveva chiesto le valutazioni dell'Unità di Verifica in ordine alla eventuale necessità di sottoporre una perizia di variante alla procedura prevista dal sopracitato art. 7 della L. 104/95.

Va rilevato che le verifiche con esito negativo sono risultate 5, tutte relative a richieste di proroga dei termini convenzionali.

L'integrale realizzazione dell'opera finanziata comporta la "chiusura" del rapporto convenzionale, deliberata dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Nell'ambito di tale procedura, l'attività dell'UVER si sostanzia in un esame della completezza della documentazione, pervenuta dalla Cassa DD.PP. ed eventualmente integrata dagli enti convenzionati, e della sua conformità ai requisiti di cui al punto 4, lett. c, della circolare n. 1195 dell'ottobre 1993, con la quale la Cassa Depositi e Prestiti ha regolamentato i compiti affidatigli dalla citata normativa.

Al termine dell'istruttoria documentale, viene redatto un rapporto di verifica che riporta esclusivamente le risultanze di tutti i documenti acquisiti, e cioè:

- certificato di collaudo (solo per le opere);
- delibera di approvazione del collaudo (per le opere) o dello studio e/o progettazione;
- attestazione circa la completa realizzazione dell'opera e l'integrale conseguimento dell'oggetto della convenzione;
- dichiarazione che nulla è più dovuto, a debito o a credito, in base alla convenzione, ad eccezione del saldo;

- attestazione del costo finale dell'opera e dell'importo dell'IVA

Sulla base di tale rapporto viene predisposto lo schema di provvedimento di approvazione degli atti di chiusura della convenzione, che, perfezionato con la firma del Capo del Dipartimento, viene trasmesso, unitamente alla documentazione di supporto, alla Cassa Depositi e Prestiti, ai fini dell'adozione della "determina di chiusura" della convenzione.

Quest'ultima, adottata dal Direttore Generale della Cassa DD.PP., responsabile del procedimento, dichiara chiuso il rapporto convenzionale e definisce, in base agli elementi contabili acquisiti direttamente dalla stessa Cassa, i sottostanti rapporti finanziari.

Da quando tale attività è stata attribuita al Nucleo Ispettivo (ora Unità di Verifica) sono stati predisposti, firmati e inviati alla Cassa Depositi e Prestiti 597 decreti per la chiusura di altrettante convenzioni, su un totale di 1067 trasferite alla stessa Cassa dal D. Leg.vo 96/93.

Sviluppo del sistema informatico

L'ulteriore fase evolutiva del sistema informatico ha riguardato tanto il potenziamento e adeguamento delle dotazioni in funzione di nuovi indirizzi, quanto l'utilizzazione di applicazioni per ottimizzare l'operatività connessa alla ricerca delle informazioni (Fig. 4).

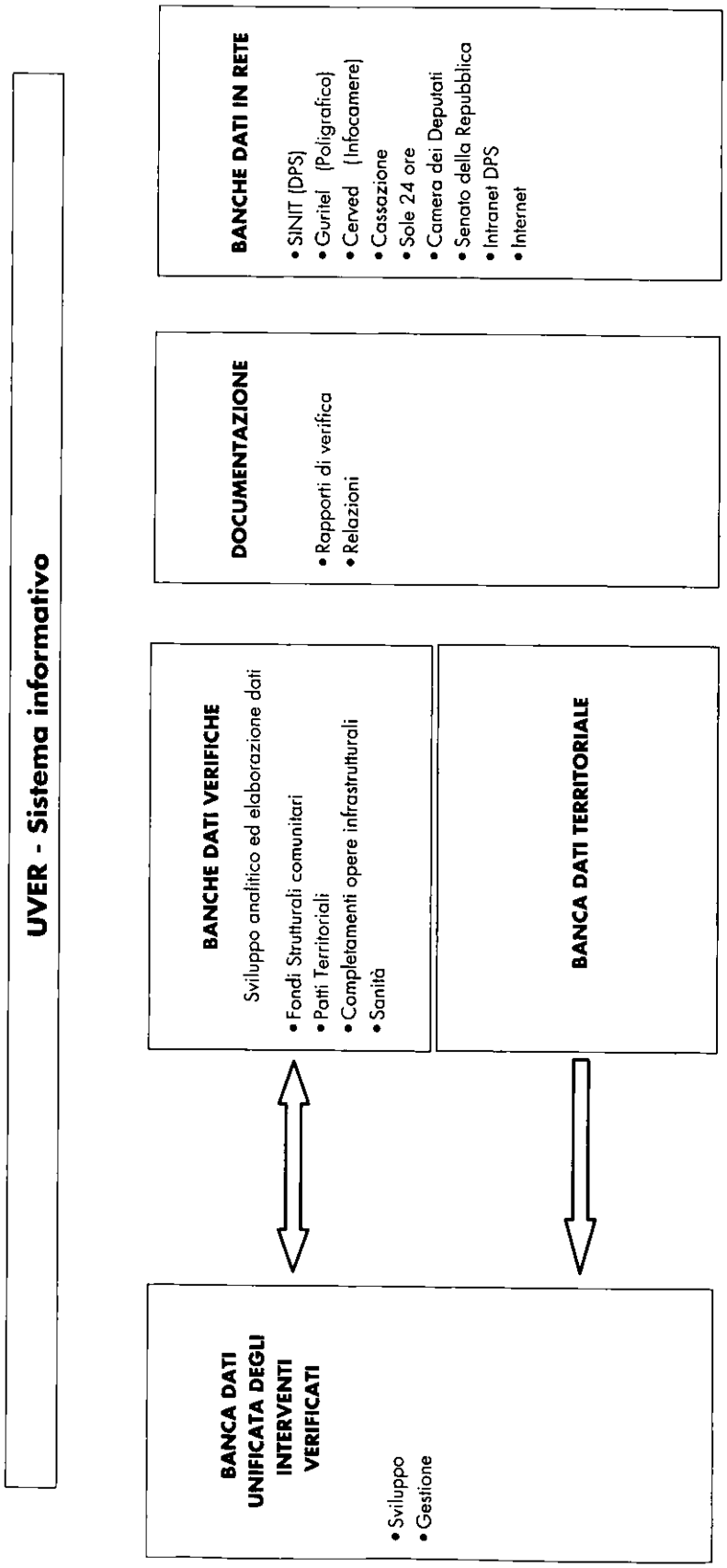
Nello specifico sono stati assunti i seguenti obiettivi prioritari:

- realizzazione di una applicazione per la consultazione dell'archivio integrato (denominata DB-UVER) , ai fini della messa a disposizione dei risultati conseguiti con la riclassificazione degli archivi informatici (creazione di un archivio informatico su base territoriale);
- reingegnerizzazione della rete locale , in relazione ai requisiti che il sistema deve garantire per l'esercizio delle competenze assegnate all'UVER dal QCS 2000/2006 obiettivo 1;
- implementazione e aggiornamento del monitoraggio delle opere di completamento finanziate con la legge 208/98.

Al fine di permettere la consultazione dell'archivio integrato UVER, costruito a partire dal 1998 con la riorganizzazione, su base territoriale, delle banche dati gestite dall'Unità di Verifica, è stata realizzata e messa in funzione nella rete locale una specifica applicazione (DB-UVER).

La banca dati unificata di tutti gli interventi oggetto di verifica è stata organizzata in conformità a una codifica comune per tutti i campi che individuano il singolo intervento e, in particolare, la localizzazione e gli enti attuatori.

I progetti degli investimenti pubblici, presi in considerazione per l'avvio della nuova procedura, riguardano complessivamente 10.794 interventi, articolati per settore di verifica UVER, per un importo complessivo di finanziamento di 63.682 miliardi di lire.


UVER - Sistema informativo
BANCHE DATI IN RETE
• SINIT (DPS)
• Guritel (Poligrafico)
• Cerved (Infocamere)
• Cassazione
• Sole 24 ore
• Camera dei Deputati
• Senato della Repubblica
• Intranet DPS
• Internet
DOCUMENTAZIONE
• Rapporti di verifica
• Relazioni
BANCHE DATI VERIFICHE
Sviluppo analitico ed elaborazione dati
• Fondi Strutturali comunitari
• Patti Territoriali
• Completamenti opere infrastrutturali
• Sanità
BANCA DATI TERRITORIALE
BANCA DATI UNIFICATA DEGLI INTERVENTI VERIFICATI
• Sviluppo
• Gestione

Struttura dell'archivio

Per i soli fini operativi interni, a ciascuno degli interventi è stato assegnato un codice unico (numero progressivo di inserimento del singolo intervento nel nuovo archivio) utile per poter acquisire, in modo univoco, le informazioni.

L'archivio integrato contiene attualmente i seguenti dati:

- codice unico UVER
- codice dell'intervento nel settore (fonte) di finanziamento
- settore di verifica UVER
- titolo dell'intervento
- localizzazione dell'intervento (Comune, Provincia e Regione)
- Importo del finanziamento in L/mln e in euro
- categoria ente attuatore
- denominazione ente attuatore
- localizzazione ente attuatore (Comune, Provincia e Regione)
- date delle verifiche effettuate dall'UVER (con possibilità di visualizzazione dei corrispondenti testi dei rapporti di verifica).

Esempi di elaborazioni possibili con l'archivio integrato

Con i dati del nuovo archivio possono essere effettuate delle elaborazioni, "sfruttando" le potenzialità delle classificazioni applicate a tutti gli interventi registrati. Ad esempio, è possibile elaborare una situazione delle verifiche effettuate dall'UVER nell'anno 2000, disaggregata o per settore di verifica (tab. 7) o per regione di localizzazione degli interventi (tab. 8).

La conseguente analisi dei dati può essere operata su un quadro complessivo dell'attività svolta dall'Unità di Verifica, con il confronto del numero e degli importi di finanziamento degli interventi oggetto delle verifiche effettuate.

Gli stessi dati possono essere utilizzati per la produzione di "carte tematiche", per mezzo della tecnologia GIS (Sistema Informativo Geografico), che è basata sui codici di localizzazione ISTAT (Regione, Provincia e Comune) degli "eventi" analizzati (nel nostro caso gli interventi).

Tavola 7 - VERIFICHE EFFETTUATE NELL'ANNO 2000 INSERITE NEL DATABASE DBUSER PER SETTORE DI VERIFICA

SETTORE DI VERIFICA UVER	N. Verifiche	Importo finanziamento interventi in L/mln
Fondi Strutturali - F.E.S.R. - Ante 1989	5	329.404,00
L. 208/98 - Programmi infrastrutturali - opere di completamento	43	770.099,59
L. 64/86 - Convenzioni ex Agensud	109	2.433.237,00
Patti Territoriali - 1ª Generazione	52	138.146,80
Patti Territoriali - 2ª Generazione	96	592.520,90
Sanità - L. 135/90 - AIDS	11	51.019,00
Sanità - L. 67/88 - Art.20	201	1.345.650,00
Totale complessivo	**517**	**5.660.077,29**

Tavola 8 - PER REGIONE DI LOCALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI

REGIONE DI LOCALIZZAZIONE	N. Verifiche	Importo finanziamento interventi in L/mln
ABRUZZO	21	172.668,00
BASILICATA	15	294.597,10
CALABRIA	66	522.762,90
CAMPANIA	146	1.751.268,38
EMILIA-ROMAGNA	4	38.373,00
LAZIO	47	584.785,00
LIGURIA	5	3.986,00
MARCHE	67	279.070,10
MOLISE	10	113.687,00
PIEMONTE	5	32.351,00
PUGLIA	62	793.713,46
SARDEGNA	16	302.024,00
SICILIA	30	543.812,45
TOSCANA	12	172.557,50
TRENTINO-ALTO ADIGE	1	1.930,00
UMBRIA	7	39.302,40
VENETO	3	13.189,00
Totale complessivo	**517**	**5.660.077,29**

Si riporta in allegato una carta tematica (Fig. 5) riguardante la rappresentazione grafica, a livello provinciale, per classi di numero, delle verifiche effettuate dall'UVER nel corso del 2000.

Ulteriori utilizzazione dei dati possono essere operate con il loro collegamento, sempre tramite i codici di localizzazione ISTAT, con i dati socio-economici della "Banca dati Territoriale", sviluppata e gestita dal SINIT.

La reingegnerizzazione della rete locale

Il potenziamento tecnologico

La rete locale è stata ampliata da 25 a 36 postazioni di lavoro e da 2 a 3 server.

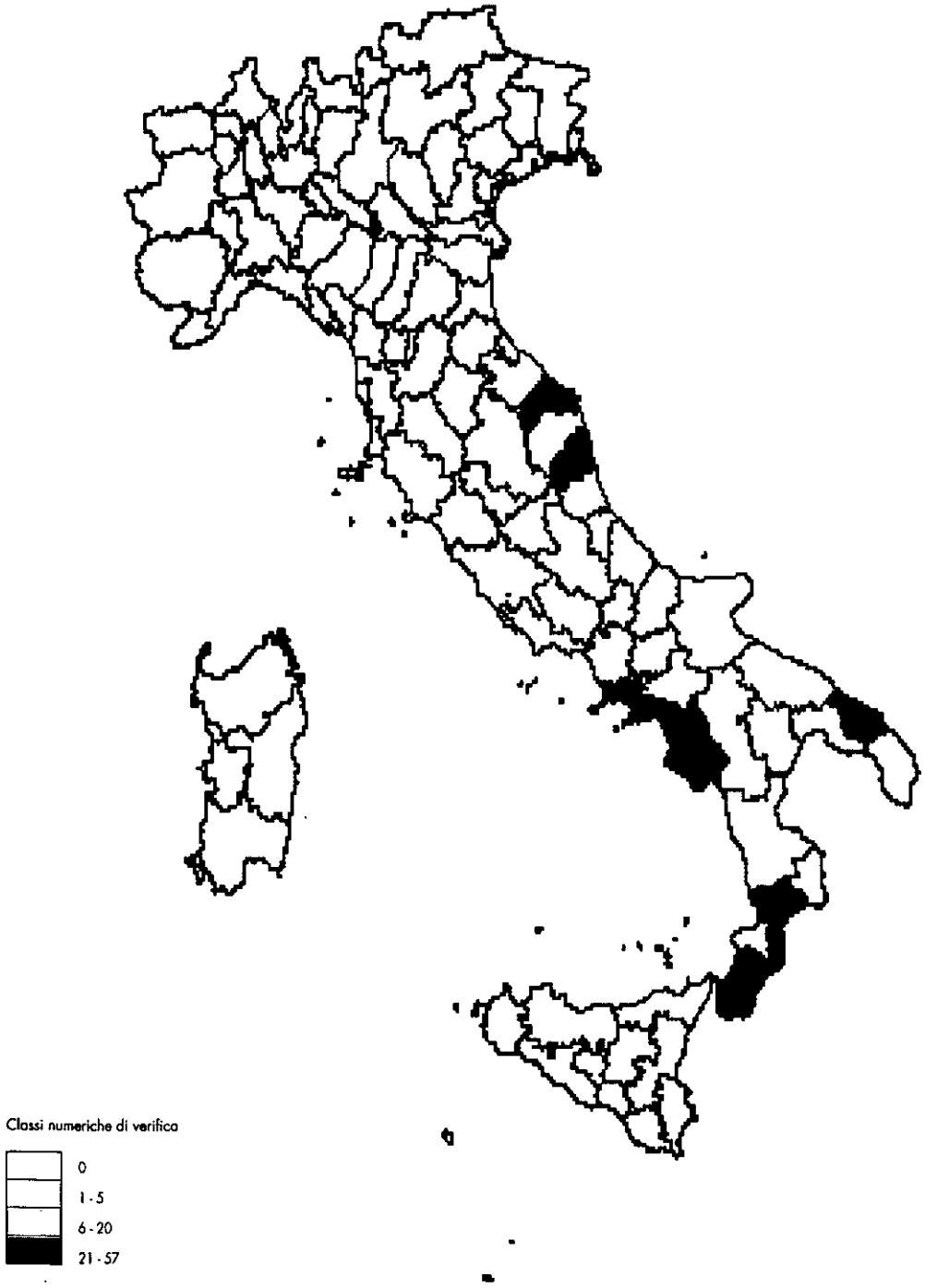
Questi ultimi sono dedicati a funzioni diverse di sistema: il server primario è un file server, dove risiedono i file condivisi in rete, mentre il server Domino è dedicato alla posta elettronica, al protocollo informatico e alle applicazioni di rete (ad esempio DB UVER). Il terzo server, infine, è dedicato al "backup" del server primario, cioè al salvataggio per garantire l'eventuale ripristino delle sue funzionalità.

Nel mese di settembre è stata effettuata una analisi, congiunta con i tecnici del SINIT, sull'aggiornamento ed il potenziamento delle dotazioni tecnologiche dell'UVER, indispensabile ai fini della reingegnerizzazione del sistema informativo .

In particolare, sono risultate inadeguate, dal punto di vista dei requisiti hardware e software, oltre il 50% delle stazioni di lavoro.

FIGURA 5

VERIFICHE EFFETTUATE NELL'ANNO 2000 PER PROVINCIA E CLASSI DI NUMERO



La sicurezza

Il SINIT provvede settimanalmente all'aggiornamento dei file DAT dell'Antivirus sui server e sulle stazioni di lavoro tramite FTP (File Transfer Protocol). A seguito di questo aggiornamento automatico, gli utenti non devono più provvedere personalmente ad aggiornare il loro antivirus e la rete locale risulta più sicura.

Prosegue la definizione dei permessi di accesso alle cartelle in condivisione sul file server, utilizzando i gruppi di utenti appositamente definiti dall'amministratore di sistema.

Le ricerche documentali

E' stato portato a 30 il numero delle utenze abilitate alla navigazione Internet, che tra l'altro permette l'accesso, via Web, alle banche dati esterne d'utilità pubblica (GURITEL e Sole 24 ore).

Monitoraggio delle opere di completamento (L.208/98)

La banca dati, realizzata per la gestione delle informazioni relative alle opere infrastrutturali di completamento, è stata implementata con le informazioni trasmesse dalle Amministrazioni competenti (Regioni e Amministrazioni Centrali), relative agli adempimenti previsti con le deliberazioni CIPE n. 52/99 del 21.4.1999 e 135/99 del 6.8.1999.

Sulla base dei dati di monitoraggio, l'UVER ha costruito un quadro generale dello stato di attuazione degli interventi, che ha costituito il supporto su cui elaborare il programma operativo delle verifiche.

Stampato su carta riciclata ecologica

DOC14-9-1
Lire 2600 = € 1,34