



MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti pubblici

*Relazione sull'attività
svolta nel 1999
e prime indicazioni per il 2000*

OTTOBRE 2000

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
LIBRERIA DELLO STATO

NUCLEO TECNICO
DI VALUTAZIONE
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

*Relazione sull'attività svolta nel 1999
e prime indicazioni per il 2000*

*presentata al Parlamento dal Ministro del tesoro, del bilancio
e della programmazione economica*

Vincenzo Visco

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
1. L'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	7
IL SECONDO ANNO DI ATTIVITÀ DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE	
1.1 GLI AMBITI DI INTERVENTO	8
1.2 LE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA E GLI ACCORDI QUADRO	11
1.3 LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI PER IL PERIODO 2000-2006	11
1.4 L'ATTUAZIONE DI UNA PROCEDURA INCENTIVANTE: IL CASO DEI COMPLETAMENTI	13
1.5 PROGRAMMAZIONE E VALUTAZIONE: ALTRE ATTIVITÀ	14
1.6 L'ACCOMPAGNAMENTO DEI PROGETTI (MONITORAGGIO E VALUTAZIONE)	15
1.7 IL SOSTEGNO ALLE REGIONI NELL'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE	16
1.8 RISULTATI CONSEGUITI E PROSPETTIVE	18
2. L'UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	21
L'EVOLVERSI DELL'ATTIVITÀ NEL CORSO DEL 1999	
2.1 PATTI TERRITORIALI	21
2.2 COMPLETAMENTI DI OPERE NELLE AREE DEPRESSE, DEL. CIPE 52/99 E 135/99	23
2.3 FONDI STRUTTURALI FESR ANTE 1989	25
2.4 PROGRAMMA PLURIENNALE DI INTERVENTI NEL SETTORE SANITARIO	27
2.5 ATTIVITÀ DI VERIFICA CONCERNENTE LE CONVENZIONI EX AGENSUD	28
2.6 VALUTAZIONE D'IMPATTO DEI PROVVEDIMENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE: LA LEGGE 488/92	29
2.7 SVILUPPO E GESTIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO	30

NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 1999 E PRIME INDICAZIONI PER IL 2000

(ai sensi dell'art.7, comma 2, del DPR n. 38 del 20 febbraio 1998) (1)

INTRODUZIONE

L'attività del *Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*, collocato alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, è regolata dal DPR n. 38 del 20.2.1998, che stabilisce funzioni e compiti di ciascuna delle due Unità operative di cui esso si compone.

In particolare, l'*Unità di valutazione*, oltre ai compiti stabiliti dall'art. 1 della legge 878/1986 (istruttoria tecnico economica dei piani e progetti di investimento pubblico; diffusione delle tecniche e procedure di valutazione a beneficio delle amministrazioni centrali e regionali e delle province autonome), ai sensi dell'art. 7 comma 3 del DPR n. 38/1998:

- collabora alla predisposizione e all'aggiornamento delle Intese istituzionali di programma,
- fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza dei programmi di investimento agli indirizzi di politica economica,
- esamina la fattibilità economico finanziaria delle iniziative di investimento, la loro convenienza rispetto ad altre soluzioni e la loro ricaduta economica e sociale.

Parallelamente, l'*Unità di verifica*, ai sensi dell'art. 7 comma 4 del DPR n. 38/1998, assolve le seguenti funzioni:

- verifica l'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento dei soggetti operanti con finanziamento pubblico,
- esamina gli effetti economici e sociali degli investimenti pubblici in relazione agli effetti previsti e all'osservanza delle previsioni di spesa,
- collabora alla verifica dell'attuazione delle Intese istituzionali di programma.

Nel corso del 1999 ciascuna delle due componenti operative del Nucleo tecnico di valutazione e verifica ha contribuito a sostenere le linee di intervento del dipartimento secondo le specificità che la contraddistingue:

- l'Unità di valutazione, inserendosi attivamente nel processo della nuova programmazione degli investimenti pubblici, con particolare riferi-

(1) La presente relazione sintetizza il contenuto delle Relazioni analitiche sull'attività svolta nel 1999 rispettivamente dall'Unità di valutazione e dall'Unità di verifica.

mento alla predisposizione dei nuovi strumenti di intervento nelle aree depresse (dalle Intese istituzionali, al Programma di sviluppo del Mezzogiorno, alla sua valutazione ex ante);

- l'Unità di verifica, adeguando alle nuove esigenze la propria funzione di verifica dello stato di attuazione degli interventi finanziati e in corso di realizzazione (dagli interventi ex Agensud, ai patti territoriali, agli interventi nel settore della sanità).

Le diverse finalità operative (missioni) non hanno peraltro impedito alle due Unità di dare supporto tecnico ai Servizi del dipartimento anche con azioni congiunte, azioni che ne hanno evidenziato le potenziali sinergie.

È il caso dell'operazione "completamenti" (ossia, degli interventi infrastrutturali "incompiuti" da finanziare per garantirne l'ultimazione e, con essa, la fruibilità, in attuazione della delibera CIPE 70/1998), attività che ha visto le due strutture impegnate nel corso del 1999 in coordinamento fra loro e dove:

- all'Unità di valutazione è stato assegnato il compito di provvedere alla definizione dell'impianto metodologico, della procedura d'attuazione, del coordinamento tecnico dell'istruttoria;
- a un gruppo di lavoro misto, formato da componenti delle due Unità, è stato assegnato il compito di procedere all'esame e alla selezione delle proposte da proporre per il finanziamento;
- all'Unità di verifica è stato assegnato il compito di attivare le procedure di monitoraggio dell'attuazione, al fine di rilevare inadempienze, consigliare correzioni e nel caso proporre il definanziamento.

Nel periodo esaminato l'Unità di valutazione ha assunto dunque un ruolo rilevante nel tradurre le linee di politica economica del dipartimento in strumenti di programmazione, impostando metodologie, redigendo linee guida, fornendo supporto tecnico alle amministrazioni centrali e regionali a beneficio delle Intese e in tutte le fasi che hanno portato, da fine 1998 a metà del 2000, alla predisposizione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 e ai programmi operativi ad esso congiunti.

Di converso, l'attività dell'Unità di verifica, nel corso dell'anno, è stata oggetto di significativi mutamenti sotto i profili metodologico ed operativo. Accanto alla verifica in itinere della realizzazione degli investimenti pubblici (che mantiene lo scopo di evidenziare gli scostamenti rispetto agli obiettivi programmati ed individuarne le cause) si è andata consolidando l'analisi della funzionalità, dell'efficacia e della fruibilità degli investimenti realizzati. L'impiego di banche dati e l'utilizzo di tecniche di indagine campionaria, ne accrescono ora le capacità di fornire informazioni tempestive, significative ed attendibili sul processo realizzativo delle opere.

1. L'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

IL SECONDO ANNO DI ATTIVITÀ DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE

A un anno di distanza dalla sua costituzione, l'Unità di valutazione ha raggiunto la piena operatività della struttura e ha consolidato il proprio ruolo tecnico (a) nella predisposizione di metodi e procedure per la programmazione degli investimenti pubblici, (b) nel sostegno alle amministrazioni centrali e regionali per l'attuazione delle politiche di sviluppo, (c) nella valutazione di singoli interventi e di progetti complessi.

In particolare, tre attività condotte in raccordo con i servizi del dipartimento hanno caratterizzato il 1999 per l'intensità e la continuità dell'impegno richiesto:

- l'impostazione delle procedure, la predisposizione delle condizioni e l'esame dei documenti tecnici per l'introduzione delle *Intese istituzionali di programma* (IIP) e degli *Accordi di programma quadro* (APQ) quali strumenti per il coordinamento e l'attuazione delle attività di programmazione negli ambiti di interesse congiunto di Stato e Regioni, ai sensi della legge 662/1996. L'odierna diffusione dello strumento è l'esito del lavoro avviato alla fine del 1998 dal Servizio per le politiche territoriali con l'Unità di valutazione.
- lo sviluppo dell'impianto metodologico, delle fasi della redazione e divulgazione dei documenti preparatori e quindi dell'impostazione della redazione del *Programma di sviluppo del Mezzogiorno* (PSM), base per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006. Questa attività, avviata a fine 1998, è terminata ad agosto 1999 con l'approvazione del PSM e la redazione dei programmi operativi regionali e nazionali, anch'essa avvenuta con il contributo rilevante dell'Unità di valutazione. Dal secondo semestre del 1999 l'Unità di valutazione ha assunto un ruolo tecnico fondamentale nell'impostare il negoziato con gli uffici della Commissione europea, concluso con la sottoscrizione, in agosto, del *Quadro comunitario di sostegno* (QCS) e l'approvazione dei Programmi operativi.
- l'attuazione della procedura concorsuale, ai sensi della delibera CIPE 70/98, per la selezione di infrastrutture da finanziare nelle aree depresse. L'attività è stata impostata da questa Unità nel secondo semestre del 1998 e portata a compimento per fasi successive nel primo semestre del 1999. Ad essa è collegata la selezione e il finanziamento di circa 400 studi di fattibilità di interventi infrastrutturali, conclusa nell'agosto 1999 e cui ha fatto seguito un'attività di assistenza nella redazione, tuttora in corso.

Nelle attività richiamate assumono particolarmente significato i tre aspetti di base della *nuova programmazione* presentati nel 1998 dal Ministro Ciampi: negoziazione, valutazione e premialità.

Per quanto riguarda ulteriori attività svolte nel corso del 1999 dall'Unità di valutazione, vanno segnalate innanzitutto le collaborazioni in atto dentro il Ministero del Tesoro:

- la collaborazione con il Dipartimento del Tesoro nell'elaborazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria e nei rapporti con istituzioni internazionali (UE, OCSE, FMI etc.);
- la collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato in materia di bilancio dello Stato e al progetto che ha portato alla costruzione di un primo quadro statistico rigoroso dei *Conti pubblici territoriali* (metodologia, sviluppo, banca dati, mantenimento);
- la collaborazione nella fase di costituzione dell'Unità finanza di progetto (UFP), la cui attività e modalità di azione consente di allargare il quadro delle competenze di cui si avvale il DPS nel perseguire il disegno di qualificazione della spesa pubblica nel settore dei servizi e delle infrastrutture.

Numerose poi sono state le attività e i servizi offerti dall'Unità di valutazione a beneficio delle altre amministrazioni centrali, ed in particolare per i ministeri:

- dei Lavori pubblici (partecipazione a commissioni di valutazione e selezione di programmi e progetti, PRU e PRUSST; monitoraggio di studi e progetti particolarmente complessi),
- degli Esteri (in special modo, patto di stabilità nei Balcani, politiche di internazionalizzazione per il Mezzogiorno),
- dell'Industria (valutazione degli interventi di sostegno all'industria, tematiche dei regimi di aiuto),
- dei Trasporti (collaborazione nella definizione del Piano generale dei trasporti e del PON trasporti),
- del Lavoro (partecipazione alla Commissione responsabile dell'elaborazione del Piano nazionale per l'occupazione 2000 e del Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro 2000),
- delle Politiche agricole, dell'Ambiente e dei Beni culturali (assistenza nelle fasi di costruzione delle strategie e di redazione dei documenti di programmazione per i fondi strutturali).

Ancora più numerose sono state infine le occasioni di collaborazione con le Regioni, rispetto alle quali l'Unità di valutazione ha provveduto a costituire appositi gruppi di lavoro "regionali" allo scopo di accelerare il processo di introduzione dei nuovi strumenti di programmazione mediante un'assidua presenza sul territorio dei propri esperti.

1.1 Gli ambiti di intervento

Il ruolo assegnato all'Unità di valutazione, di sostegno tecnico allo svolgimento dei compiti dell'intero dipartimento, è un ruolo in primo luogo di approfondimento istruttorio, che va a beneficio:

- della Segreteria del CIPE (istruttoria tecnica nella formulazione delle delibere relative alle aree depresse e più in generale agli investimenti infrastrutturali),
- del Servizio per le politiche territoriali (Intese istituzionali di programma, redazione di documenti sullo stato di attuazione delle politiche per le aree depresse),
- del Servizio fondi strutturali (per lo sviluppo di metodologie, approfondimenti mirati e specialistici connessi alla predisposizione dei documenti di programmazione),
- del Servizio per la programmazione negoziata (per quanto la proposta di nuovi strumenti e procedure o la revisione di quelli esistenti).

Questo ruolo incide sul livello qualitativo della presenza dei Servizi del dipartimento nell'attività di programmazione degli investimenti pubblici sia con riferimento agli strumenti sotto diretto controllo (fondi aree depresse, intese, fondi strutturali), sia con riferimento ai rapporti con altre amministrazioni centrali e regionali titolari di segmenti della programmazione settoriale o territoriale (2).

L'Unità di valutazione interviene inoltre nel processo di riqualificazione degli investimenti pubblici attraverso l'esame dei diversi strumenti di intervento settoriali e territoriali ed il confronto fra le amministrazioni centrali e regionali, per il recupero di una visione unitaria nelle scelte di programmazione (3).

Sia nella funzione di sostegno alle strutture del DPS, sia in quella di supporto alle Regioni e di raccordo fra le stesse Regioni e le Amministrazioni centrali, l'azione caratteristica dell'Unità di valutazione si esprime in primo luogo nell'attività di traduzione degli indirizzi di politica economica in strumenti operativi e quindi nell'accompagnamento della loro attuazione:

- dalla definizione di metodologie per la predisposizione di programmi complessi (orientamenti, linee guida), all'intervento diretto nella loro redazione (impostazione, verifica di coerenza, valutazione ex ante (4));

(2) Si vedano, fra gli altri, gli esempi del Programma di sviluppo del mezzogiorno – alla cui ideazione e stesura l'Unità di valutazione ha dato un contributo decisivo – e degli studi di fattibilità, al cui ingresso stabile nel quadro del processo di programmazione non è estraneo il vasto sforzo di diffusione operato dall'Unità di valutazione.

(3) La ricerca di una visione unitaria nelle scelte di programmazione delle diverse amministrazioni non ha, ovviamente, nulla a che fare con un'impostazione centralista della programmazione né intende limitare l'ambito di azione (settoriale, territoriale) delle diverse amministrazioni. Attiene piuttosto al ruolo di coordinamento delle diverse politiche (ruolo proprio del DPS e, alla luce della progressiva devoluzione di competenze, delle altre amministrazioni centrali) inteso a massimizzare le esternalità positive e ad aumentare la capacità di impatto complessivo dell'intervento pubblico.

(4) Il riferimento è al modello macroeconomico sviluppato a sostegno della valutazione degli scenari prefigurati e dell'impatto del PSM sull'economia del Mezzogiorno.

- dalla predisposizione dell'attrezzatura tecnica per garantire l'avvio e la chiusura di processi di negoziazione (5), all'assistenza nel processo di assimilazione di nuove procedure e strumenti a supporto della programmazione (6);
- dagli algoritmi e meccanismi premiali attraverso i quali stimolare l'accelerazione del processo di ammodernamento della pubblica amministrazione con riguardo alla rapidità e qualità di intervento negli investimenti pubblici (7), all'attuazione delle procedure per l'effettiva selezione degli interventi coerenti con tali finalità.

Alla luce dei caratteri sopra evidenziati, nelle attività che hanno impegnato l'Unità di valutazione nel corso del 1999 sono riconoscibili tre caratteri trasversali: riqualificazione della spesa pubblica per investimenti (metodi e valutazione), allargamento dei soggetti chiamati alla programmazione (partenariato e negoziazione), ripartizione competitiva delle risorse (concorrenza e premialità).

– La riqualificazione della spesa pubblica destinata agli investimenti, richiama il principio di base che ha pervaso l'intera azione del dipartimento e che ha orientato l'attività dell'Unità di valutazione.

– L'allargamento dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione è lo scenario di riferimento nella creazione della "rete di programmazione" promossa dal dipartimento, rispetto alla quale l'Unità di valutazione ha svolto un ruolo di particolare rilievo sul piano dell'impostazione e nello sviluppo di reti di strutture istituzionali (centrali e regionali) di supporto alla programmazione e alla valutazione.

– L'introduzione della competizione nella ripartizione delle risorse, ossia l'assegnazione territoriale di risorse accompagnata da meccanismi di premialità, riflette l'attenzione all'efficienza della spesa, alla qualità degli interventi, alla rapidità di esecuzione.

L'Unità di valutazione ha assunto dunque una chiara funzione di sostegno tecnico nell'introduzione di nuove modalità di attuazione delle politiche di sviluppo, al fine di agevolare l'assunzione di nuovi comportamenti della pubblica amministrazione, quali:

- lo sviluppo di metodologie per rendere riconoscibile il nesso fra programmazione e valutazione delle opzioni;

(5) Il riferimento è al PSM e in particolare alle due fasi caratterizzate dal partenariato (fase iniziale, rapporti interinali) e dalla negoziazione con i Servizi della Commissione europea (fase centrale, trasformazione del PSM in QCS – quadro comunitario di sostegno); in tale ambito resta ancora aperta la fase di partenariato che darà luogo al documento attuativo dei diversi programmi operativi, ossia i Complementi di programmazione.

(6) Il riferimento è all'introduzione degli studi di fattibilità quale passo finale nella programmazione degli interventi infrastrutturali, rispetto ai quali, come si vedrà, l'Unità di valutazione ha attivato una specifica linea di assistenza alle amministrazioni.

(7) Il riferimento è alla strutturazione delle procedure attraverso le quali nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 verrà assegnato un finanziamento aggiuntivo (premieria del 6%) alle amministrazioni più efficienti. Complessivamente, nell'ambito dei fondi strutturali il 10% dei fondi disponibili viene assegnato con criteri premiali.

- l'accompagnamento tecnico degli indirizzi di programmazione per un recepimento agevole da parte delle amministrazioni cui sono rivolti;
- l'approfondimento di specifici e delicati risvolti attuativi settoriali e territoriali della programmazione, quali ad esempio il recepimento della normativa di riforma del settore idrico nella programmazione dei fondi strutturali o i criteri per la ridelimitazione delle aree depresse del Centro Nord.

1.2 Le intese istituzionali di programma e gli accordi quadro

Nel corso del 1999 le intese istituzionali di programma tra Stato e Regioni per concordare e pianificare gli investimenti pubblici sul territorio hanno registrato una fase di forte accelerazione, che ha dato risultati assai positivi in termini di numero di intese e accordi quadro stipulati (8).

L'apporto dell'Unità di valutazione nell'iter di formazione delle Intese è risultato determinante soprattutto per l'azione esercitata nella fase di impostazione e nella costruzione di un dialogo tecnico fra amministrazioni centrali e regionali. Non sono ancora utilizzate appieno, peraltro, le potenzialità conseguenti la presenza di esperti dell'Unità di valutazione per accrescere, nelle fasi di concertazione, la qualità degli accordi e la loro robustezza, e prevenire così difficoltà di attuazione.

Nel processo di affinamento dello strumento, permangono spazi infatti per migliorare la qualità dell'istruttoria tecnica degli Accordi di programma quadro (APQ), spazi che andranno coperti sia procedendo a standardizzare le informazioni di base raccolte presso le amministrazioni centrali (programmi, quadro finanziario), sollecitando una loro progressiva e stabile organizzazione su base regionale, sia addizionando al supporto tecnico offerto alle Regioni dall'Unità di valutazione, quello dei Nuclei regionali di valutazione, oggi in fase di costituzione. Solo così sarà possibile seguire efficacemente nelle Intese e negli Accordi di programma quadro l'insieme degli investimenti pubblici di interesse comune fra Stato e Regione, come previsto dalla legge istitutiva.

Sul versante del monitoraggio delle Intese e degli Accordi quadro, infine, l'Unità di valutazione ha contribuito nel 1999 alla messa a punto del sistema informatizzato di monitoraggio, organizzato per schede aggiornabili dai responsabili di progetti in tempo reale tramite internet.

1.3 La programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006

Prima con la predisposizione di documenti generali di impostazione, poi con numerosi documenti di indirizzo specifici e con un costante lavoro di approfondimento settoriale, quindi con un lavoro altrettanto delicato di sintesi

(8) Con febbraio 2000 (sottoscrizione dell'Intesa della Campania) tutte le regioni del Mezzogiorno hanno firmato le intese. Per una rassegna delle Intese e degli Accordi quadro vigenti si veda la *Relazione sulle aree depresse*.

e di ricostituzione del quadro generale di riferimento (la redazione del PSM), nel 1999 l'Unità di valutazione ha preso parte attivamente a tutte le fasi del processo di programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 per le regioni obiettivo 1:

- dalla definizione delle *linee programmatiche* segnate dalla delibera CIPE 140 del dicembre 1998, portando a sintesi gli esiti del lavoro preparatorio ("Cento idee per lo sviluppo") discusso con le amministrazioni centrali, regionali e locali e con le parti economiche e sociali;
- ai *tavoli di concertazione*, momento di approfondimento delle possibili strategie, confluito nella primavera del 1999 nella redazione dei *rapporti interinali*, esito della voce di tutti i soggetti coinvolti nell'esercizio di programmazione, raccolta e selezionata dalle amministrazioni di riferimento;
- dalla ridefinizione delle *quote di riparto* delle risorse fra le regioni dell'obiettivo 1, ottenuta con il trasparente coinvolgimento delle regioni stesse;
- alla predisposizione degli *Orientamenti* (linee guida: criteri e strumenti per la programmazione operativa), approvati con delibera CIPE 71 del maggio 1999;
- dalla redazione del *Programma di sviluppo del mezzogiorno* (PSM, approvato con delibera CIPE 139 dell'agosto 1999);
- alla sua *Valutazione ex ante* (settembre 1999), ossia all'apparato di analisi della situazione di partenza, della struttura e degli obiettivi del programma e della loro coerenza, fino alla quantificazione degli obiettivi e alla valutazione di impatto del programma mediante un modello di tipo macroeconomico.

Se in ogni fase il *contributo* dell'Unità di valutazione è stato determinante (dalla ideazione e redazione di molti dei documenti citati, all'attività di approfondimento tecnico settoriale) nel caso della valutazione ex ante, il *Modello macroeconomico* configura un prodotto pressoché esclusivo dell'Unità di valutazione, sia nella struttura e nelle finalità (il modello ha inteso descrivere i meccanismi di sviluppo endogeno che l'azione programmatica intende attivare), sia nella banca dati che lo alimenta (stock di capitali, flussi di investimenti pubblici).

Nel novembre 1999 il modello macroeconomico e i suoi esiti a supporto della programmazione sono stati oggetto di un seminario specialistico promosso dall'Unità di valutazione, cui ha fatto seguito la presentazione ad un convegno internazionale promosso dalla UE.

Dalla primavera all'autunno del 1999 l'Unità di valutazione ha offerto inoltre un notevole supporto alle Regioni del Mezzogiorno nella redazione dei Programmi operativi (POR), sostegno tecnico che è proseguito, nella lunga fase del negoziato con gli uffici della Commissione europea, parallelamente al negoziato che, con un sostegno tecnico altrettanto intenso dell'Unità di valutazione, ha portato nell'estate del 2000 all'approvazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS).

1.4 L'attuazione di una procedura incentivante: il caso dei completamenti

Nel primo semestre del 1999 l'Unità di valutazione è stata impegnata nella selezione di interventi infrastrutturali da finanziare con i fondi per le aree depresse (9). La procedura di selezione, sviluppata in attuazione della delibera CIPE 70/98, ha introdotto modalità nuove di selezione delle proposte e di ripartizione dei fondi alle regioni. (10)

L'attività ha interessato il periodo gennaio-giugno 1999. Su mandato del Comitato interministeriale previsto dalla delibera citata, l'istruttoria e la selezione è stata condotta da un Gruppo tecnico interministeriale coordinato dall'Unità di valutazione, responsabile della divulgazione della procedura, della qualità dei tavoli di concertazione con le Regioni, dell'esame delle proposte, dell'applicazione dei criteri di selezione, della formulazione delle graduatorie.

Come si osserverà più avanti, l'attività del Gruppo tecnico interministeriale e il suo coordinamento da parte dell'Unità di valutazione configura un primo tentativo, ancora parziale, nella direzione della trasformazione delle amministrazioni centrali in luogo di produzione di servizi di qualità a beneficio delle amministrazioni regionali e locali.

L'attività ha richiesto l'esame di 815 proposte di intervento, presentate dalle amministrazioni regionali e centrali. Sono state così selezionate per il Mezzogiorno 231 infrastrutture incompiute da finanziare per procedere al loro completamento. Un analogo processo di selezione è stato condotto con riferimento alle aree depresse del Centro Nord.

Va rimarcato che solo una parte delle risorse è stata attribuita su base territoriale, ed ha finanziato le migliori proposte di ciascuna regione; una parte è stata assegnata, in un secondo tempo, sulla base di criteri in grado di premiare la qualità delle residue proposte di intervento, quale che fosse la regione di localizzazione.

Appartiene all'innovazione del metodo l'aver posto, a valle della valutazione ex ante, sostanzialmente condotta sulla base dell'autocertificazione delle caratteristiche degli interventi proposti a finanziamento, l'avvio di un'attenta attività di monitoraggio dell'attuazione, tesa a riconoscere la capacità concreta delle amministrazioni di portare a termine gli interventi.

L'attività di monitoraggio, da parte dell'Unità di verifica (cfr. sotto), è attualmente in corso.

(9) L'impianto metodologico della procedura di selezione, elaborato dall'Unità di valutazione nel 1998, è stato oggetto della *Relazione annuale* dell'Unità di valutazione dello scorso anno, cui si rimanda.

(10) Fra le innovazioni figura l'aver collegato una quota dei finanziamenti (il 30%) a un meccanismo premiale di tipo concorsuale a valle della preliminare assegnazione delle risorse (il 70%) su base regionale: il 70% delle risorse finanzia le migliori proposte di intervento di ciascuna regione fino al raggiungimento del budget ad essa assegnato, il 30% premia le migliori proposte residue indistintamente dalla regione di riferimento.

La selezione e il finanziamento, dunque, sono i due punti di avvio della procedura elaborata dall'Unità di valutazione; l'effettiva realizzazione o il de-finanziamento le due opzioni di arrivo, parimenti parte integrante della procedura. Si premiano i comportamenti virtuosi, si penalizzano le inadempienze.

1.5 Programmazione e valutazione: altre attività

Al fine di assicurare la valutazione della qualità tecnico-economica dei piani e dei progetti e la loro coerenza con gli indirizzi della programmazione economica, nel corso del 1999 l'Unità di valutazione ha seguito ulteriori linee di attività.

Una linea di attività ha riguardato la valutazione della domanda di interventi e delle loro ricadute economico-sociali, per apprezzare l'effettivo fabbisogno e massimizzare il ritorno socio-economico degli investimenti pubblici. Ne fanno parte numerose elaborazioni statistiche territoriali sulle aree depresse, che nel 1999 hanno portato:

- alla ridefinizione delle *quote regionali di riparto delle risorse per il Mezzogiorno*;
- a riformulare i *criteri di riparto delle risorse per le regioni del Centro Nord*.

In questo ambito sono state compiute scelte anche molto rilevanti di rinnovamento dell'impostazione, quali l'utilizzazione, per il Centro Nord, dei "sistemi locali del lavoro" (fonte ISTAT) come aggregazione socio territoriale di base a cui riferire i livelli di analisi. Tale impostazione innovativa è stata portata a discussione nella primavera scorsa attraverso un importante seminario pubblico organizzato dall'Unità di valutazione.

Un'ulteriore linea di attività fa riferimento sia a compiti ereditati dal mandato del Nucleo precedente la sua riforma del 1998, riguardanti procedure aperte alla fine degli anni ottanta e che oggi giungono a conclusione, sia alla recente conclusione di un grande sforzo progettuale avviato all'inizio degli anni novanta; sono:

- da un lato, i residui pareri espressi alle *perizie di variante* di interventi infrastrutturali precedenti l'attuale normativa sui lavori pubblici, presentate con riferimento alle convenzioni ex L. 64/1986,
- dall'altro, la chiusura, avvenuta mediante approvazione da parte del CIPE con delibera n.205 del 21.12.1999, del lungo percorso avviato nel 1993 per l'attuazione della legge 80/1984, ossia dei lavori relativi ai *Progetti per la ripresa dello sviluppo in Campania*, che hanno individuato e approfondito le caratteristiche di una serie di progetti da attuare nei settori industriale, del turismo, dei trasporti, del sistema idrico, della depurazione.

Il 1999 ha infine visto l'avvio di un aspetto non secondario dei compiti cui è chiamata l'Unità di valutazione, quello che proviene dall'essere sede istituzionale privilegiata di elaborazione e diffusione di metodologie e procedure per la valutazione:

- è stata avviata (con la RGS-IGRUE e il Servizio fondi strutturali) la costruzione del *Sistema di monitoraggio* dei programmi comunitari (architettura del sistema, sviluppo informatico, sistema degli indicatori);
- è stata avviata la predisposizione delle linee guida per la *valutazione intermedia* dei programmi operativi e per la valutazione di seconda istanza.

1.6 L'accompagnamento dei progetti (monitoraggio e valutazione)

Oltre che di una funzione attiva di diffusione degli strumenti della valutazione presso le amministrazioni centrali e regionali (11), l'Unità di valutazione è investita di un ruolo specifico di servizio alle amministrazioni centrali e locali nella valutazione economica degli interventi infrastrutturali (12).

Un primo ambito di intervento riguarda gli studi di fattibilità. L'avvio di oltre 340 studi di fattibilità nel Mezzogiorno (ed inoltre, 71 studi nel Centro Nord), derivanti dalla selezione condotta dall'Unità di valutazione in attuazione della delibera CIPE 70/98, la loro rilevanza quale serbatoio per alimentare la progettazione di interventi da finanziare in ambito QCS, la dimensione finanziaria particolarmente elevata che contraddistingue una parte di essi, ha reso opportuno costituire presso l'Unità di valutazione un apposito gruppo di supporto per dare assistenza alle amministrazioni aggiudicatrici nelle cinque fasi cruciali di:

- stesura dei capitolati d'oneri e dei bandi,
- selezione delle proposte e aggiudicazione,
- monitoraggio dell'incarico conferito,
- esame ed accettazione degli studi di fattibilità,
- assunzione dei risultati nelle scelte di programmazione.

L'assistenza fin qui offerta dall'Unità di valutazione, riferita alle fasi di assistenza nella stesura dei bandi e di valutazione delle offerte, mira ad assicurare trasparenza nel processo di assegnazione degli incarichi; ad ottenere servizi di elevata qualità per ottenere studi che consentano di accelerare i tempi di progettazione delle opere; ad ottenere con il budget disponibile il migliore studio.

(11) Funzione che dal 1999 è chiamata a svolgere a beneficio della formazione dei Nuclei di valutazione e verifica previsti dalla legge 144/1999 in tutte le amministrazioni regionali e in numerose amministrazioni centrali.

(12) Il riferimento, oltre che alle norme istitutive, è ancora alla legge 144/1999, art. 4, che prevede le amministrazioni locali si possano anch'esse avvalere dell'Unità di valutazione per l'esame e la valutazione economica dei progetti.

Un ulteriore ambito di intervento dell'Unità di valutazione è relativo ai servizi offerti ad altre amministrazioni nella valutazione dell'efficienza degli investimenti pubblici, in termini di fattibilità economico-finanziaria delle iniziative progettuali e di convenienza relativa fra possibili alternative.

In tal senso, assai rilevante è l'attività svolta dall'Unità di valutazione di concerto con la Di.co.ter. del Ministero dei lavori pubblici, in attuazione della legge 144/1999, con riferimento alla predisposizione dei bandi di gara, della selezione degli advisor e del sistematico monitoraggio degli incarichi ad essi conferiti per la valutazione di aspetti critici di grandi progetti, quali innanzitutto il *Ponte sullo Stretto di Messina* (13), e quindi la *Pedemontana veneta* (fattibilità e scelta fra alternative) e *L'ammodernamento dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria* (esame dei lavori e valutazione delle possibilità di tariffazione).

Fanno parte inoltre dello stesso ambito altre attività che hanno visto impegnata l'Unità di valutazione:

- l'esame del *Piano acquedottistico* del Comune di Catania e delle opzioni rispetto alle priorità di intervento e alle forme più efficienti di gestione, oggetto di parere e di raccomandazioni da parte dell'Unità di valutazione;
- la predisposizione dello studio di fattibilità che esplora le opzioni per la *metanizzazione della Sardegna*;
- la partecipazione ai lavori della Commissione istituita dal Ministero dei lavori pubblici per la scelta fra le opzioni per la realizzazione dell'autostrada *Passante di Mestre*;
- la partecipazione alla Commissione del Ministero dei lavori pubblici per la selezione dei programmi di riqualificazione urbana (*PRUSST*).

1.7 Il sostegno alle regioni nell'attività di programmazione

Nel corso del 1999 l'attività prevalente dell'Unità di valutazione è rimasta saldamente orientata al supporto alla programmazione, con il 2000 l'asse ha iniziato a spostarsi verso la predisposizione delle condizioni migliori per la sua attuazione.

Resta centrale e decisiva, anche per il 2000 e anche per l'avvio dell'attuazione dei programmi, la costante presenza dell'Unità di valutazione sul territorio, con funzioni di canale di trasmissione di indirizzi e informazioni, di raccordo fra le amministrazioni, di sostegno tecnico. Ne beneficia l'attività di tut-

(13) Per il "Ponte sullo Stretto", in presenza di un progetto di massima approvato nel 1997 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, lo studio intende esaminare da un lato le condizioni di sostenibilità finanziaria dell'iniziativa in capo ad un soggetto privato chiamato alla costruzione e gestione, dall'altro intende affermare quali siano le performance che dovrebbe possedere il sistema di trasporto del Mezzogiorno per garantire il necessario supporto allo sviluppo del Mezzogiorno, sia che esso venga incentrato sulla realizzazione del Ponte sia qualora il ponte sullo Stretto non venisse realizzato.

ti i servizi del dipartimento e, con essa, l'accelerazione dei tempi di realizzazione delle politiche di sviluppo.

Gli esiti corroborano infatti la validità delle soluzioni organizzative adottate dall'Unità di valutazione già nel secondo semestre del 1998, consistenti in una articolazione interna basata sull'offerta di specifiche competenze settoriali e di gruppi di lavoro "regionali", uno per regione, con funzione di *trait d'union* fra amministrazioni centrali e regionali.

I gruppi di lavoro "regionali" sono incaricati di procedere ad una intensa immersione nelle problematiche e negli strumenti di programmazione delle Regioni mediante una costante presenza sul territorio, intrattenendo rapporti diretti con gli uffici regionali per la programmazione per affrontare e risolvere i nodi tecnici connessi alla programmazione.

Con i risultati conseguiti nel corso del 1999, l'Unità di valutazione ha ulteriormente rinforzato presso ciascuna regione (ed anche presso le amministrazioni centrali) il suo accreditamento quale interlocutore tecnico del dipartimento. Si tratta di un servizio assai differente dall'assistenza tecnica di cui si avvalgono, attingendo dal mercato delle consulenze, le stesse amministrazioni, la cui differenza fondamentale deriva dalla composizione specialistica e dalla specificità del ruolo interno alla pubblica amministrazione.

In prospettiva le attività appaiono ancor più strettamente legate al mutamento in corso nei rapporti e nelle competenze di Stato e Regioni. Se già oggi titolari della funzione di programmazione sono una molteplicità di soggetti, le funzioni assegnate alle Regioni, nelle nuove configurazioni ordinamentali, vanno assumendo un peso relativo sempre maggiore.

Ciò implica la necessità di rendere efficienti stabili le relazioni del ministero del Tesoro con le Regioni e gli altri titolari delle funzioni di programmazione territoriale, al fine di garantire che i criteri e gli indirizzi di fondo promossi dal centro siano effettivamente condivisi da tutti i soggetti della programmazione; inoltre, che per essi sia garantita la rispondenza ai fabbisogni espressi dalle rappresentanze sociali ed economiche, coinvolte nel processo tramite la concertazione.

Per procedere in questa direzione, l'Unità di valutazione dovrà irrobustire la rete di relazioni instaurata con le Regioni, oggi affidata alle proprie task force. In questo contesto risultano assai rilevanti i passi recentemente avviati:

- innanzitutto, sul versante della formazione dei Nuclei di valutazione delle amministrazioni regionali (processo che vede il DPS e l'Unità di valutazione in particolare impegnati nell'azione di accelerazione delle fasi costitutive), al fine di dare vita a una "rete" dei nuclei di valutazione regionali e centrali,
- inoltre, sia pure con attese minori, sul versante della concreta attivazione, con funzioni di raccordo operativo, delle sedi periferiche del dipartimento istituite su base regionale nell'ambito della riforma del ministero.

Le modalità di interfaccia con le regioni adottate dall'Unità di valutazione, la presenza sul territorio e la conoscenza delle problematiche locali, hanno consentito dunque di sostenere un elevato profilo tecnico dei servizi offerti alle amministrazioni regionali.

Il passo successivo, annunciato da alcuni aspetti dell'esperienza recente (14), indica nell'allargamento delle task force dell'Unità di valutazione con il diretto coinvolgimento specialistico di altre amministrazioni centrali, una possibile via per realizzare un nuovo salto di qualità nel dare supporto alle Regioni, in linea con la trasformazione delle stesse amministrazioni centrali da centri di spesa a centri qualificati di elaborazione e di erogazione di servizi.

1.8 Risultati conseguiti e prospettive

Alla luce delle attività rendicontate nella relazione, si ritiene dunque che l'Unità di valutazione nel corso del secondo anno di attività abbia raggiunto gli obiettivi fissati dal proprio programma annuale di lavoro (15), contribuendo attivamente all'accelerazione dell'azione del dipartimento nel perseguire i propri compiti istituzionali.

Fra i risultati ottenuti, tre vanno richiamati in chiusura in quanto particolarmente significativi:

- l'approvazione delle Intese istituzionali di programma in tutte le regioni del Mezzogiorno e in numerose regioni del Centro Nord, successo dovuto all'intenso impegno e al lavoro comune con il Servizio per le politiche territoriali. Si tratta ora di dargli seguito concentrando l'attenzione sugli Accordi di programma quadro, strumenti ancora da affinare e rendere attuativi per quanto attiene la selezione degli interventi e la fase di gestione e di monitoraggio.
- la piena attivazione nelle aree obiettivo 1 (Mezzogiorno) dei processi di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, risultato conseguito assieme al Servizio fondi strutturali. L'intensità dell'azione svolta nel 1999 ha permesso di chiudere la fase cruciale della programmazione comunitaria nel rispetto dei tempi prefissati, ottenendo prodotti (il PSM, il QCS, i programmi operativi) di elevato valore. Tutto ciò ha richiesto un'elevata flessibilità dell'Unità di valutazione nel sostenere una parte significativa del lavoro preparatorio di ideazione, di sviluppo e di redazione dei documenti di programmazione.

(14) Il riferimento è all'esperienza del Gruppo tecnico interministeriale che ha seguito la selezione dei completamenti e degli studi di fattibilità ai sensi della delibera CIPE 70/98. Simile inoltre è l'esperienza del Gruppo misto fra Ministero del tesoro e Ministero dell'industria, con la partecipazione dell'Unità di valutazione, che nell'inverno scorso ha promosso una campagna di informazione alle regioni sui "regimi di aiuto".

(15) Il *Programma di lavoro annuale* dell'Unità di valutazione viene portato all'attenzione del Capo dipartimento entro il mese di novembre, per essere approvato entro il mese successivo.

- il contributo dato dall'Unità di valutazione alla crescita delle capacità delle amministrazioni (regionali e centrali) di interagire nei processi di programmazione e di investimento. Per la sua natura di servizio è forse il risultato meno immediatamente visibile, ma non meno rilevante dei precedenti nel favorire il processo di rinnovamento della programmazione.

Appare opportuno, in conclusione, evidenziare alcuni aspetti, tratti dal consuntivo dell'anno esaminato, rilevanti ai fini dell'inquadramento e dell'evoluzione richiesta alle attività dell'Unità di valutazione:

- *concentrazione sulle attività prioritarie.* L'anno trascorso ha visto progressivamente ampliarsi gli ambiti di azione della struttura, facendo emergere un problema di individuazione delle priorità, rispetto alle quali garantire certezza e qualità dei risultati. Alla luce della Direttiva per il 2000 del Ministro del Tesoro (giugno 2000), essi sono individuati negli accordi quadro, negli studi di fattibilità, nell'impostazione della valutazione dei programmi operativi e nel monitoraggio della premialità nel QCS, nel sostegno alla costituzione dei Nuclei di valutazione regionali.
- *ampliamento dell'attività di servizio alle regioni.* L'assistenza che l'Unità di valutazione offre alle regioni nella programmazione degli investimenti pubblici a seguito della devoluzione è destinata ad intensificarsi. Ciò imporrà di rivedere le formule fin qui adottate (gruppi di lavoro "regionali"), verosimilmente con un loro allargamento ad esperti di altre amministrazioni centrali; in prospettiva, imporrà una attenta azione di coordinamento fra i Nuclei di valutazione regionali e centrali di nuova istituzione.
- *affinamento degli strumenti per la valutazione dei programmi.* Impostato il un nuovo ciclo di programmazione, in particolar modo per il Mezzogiorno nel suo insieme l'Unità di valutazione dovrà avviare, sulla base del monitoraggio dell'attuazione, la fase cruciale della valutazione della coerenza delle azioni intraprese, al fine di evidenziarne eventuali limiti e proporre tempestive correzioni.

2. L'UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

L'EVOLVERSI DELL'ATTIVITÀ NEL CORSO DEL 1999

L'attività dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) si è venuta progressivamente evolvendo nel corso del 1999 sotto i profili metodologico ed operativo.

Infatti, accanto alla verifica in itinere della realizzazione degli investimenti pubblici - finalizzata prevalentemente all'analisi degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati e all'individuazione delle relative cause (limiti operativi) - si va progressivamente sviluppando l'analisi concernente la funzionalità, l'efficacia e la fruibilità degli investimenti realizzati.

Operativamente, il crescente ricorso alle procedure di trattamento informatico dei dati, l'utilizzo di tecniche di indagine campionaria ed il crescente collegamento tecnico con le amministrazioni centrali e regionali consentono all'Unità di Verifica di perseguire, con sempre maggior incisività, l'obiettivo di fornire informazioni tempestive, significative ed attendibili sul processo realizzativo delle opere, con particolare riferimento a quelle ritenute prioritarie in relazione agli impatti socio-economici.

Più in particolare, nel corso del 1999 l'attività dell'Unità di Verifica ha riguardato i seguenti programmi e/o settori di investimento.

2.1 Patti Territoriali

L'attività dell'UVER si è, sinteticamente, articolata in più filoni operativi: dall'analisi della normativa di settore si è pervenuti, attraverso una interazione con il Servizio per la Programmazione Negoziata (SPN), alla definizione delle procedure di verifica e monitoraggio ed alla impostazione di una banca dati, per procedere, infine, allo svolgimento di verifiche in loco.

L'insieme di tali attività ha portato alla sintesi delle prime risultanze che, nonostante la limitata ampiezza del campione analizzato nel corso dell'anno (solo cinque patti di prima generazione), ha consentito, la enunciazione di alcune considerazioni generali e la formulazione di proposte volte ad una più precisa definizione dello strumento, ad uno snellimento ed accelerazione delle procedure, al chiarimento delle competenze dei singoli soggetti coinvolti, ad uno schema di cooperazione tra le parti interessate.

Questo primo screening ha permesso di rilevare come, pur in presenza delle inevitabili difficoltà ed inerzie connesse all'avvio di una procedura tanto innovativa, sia particolarmente alto il livello di apprezzamento dello "strumento patto" da parte dei soggetti coinvolti:

- le amministrazioni locali, cui è particolarmente gradito il nuovo approccio negoziale bottom-up, che, dando risalto alla domanda ed alle specificità territoriali, affida ad esse un ruolo centrale nel contesto istituzionale;
- i sindacati e le associazioni di interessi protetti, che, attraverso la concertazione, hanno la possibilità di apportare un contributo originale e di far valere le proprie istanze;
- gli imprenditori, che, al di là del maggior beneficio economico rispetto ad altre forme di finanziamento pubblico, trovano nella concertazione e nel partenariato momenti di aggregazione e di scambio di esperienze utili anche per la formazione di un tessuto produttivo interconnesso e sinergico.

Le verifiche hanno evidenziato che, inizialmente, lo "strumento patto" ha dovuto confrontarsi con altri strumenti finanziari (L.488/92) che, essendo già "rodati" e, quindi, di più facile accessibilità, hanno portato un buon numero di imprenditori ad optare per tali fonti alternative di finanziamento. Ma, anche se tale situazione è destinata ad attenuarsi nel tempo con l'avvio a regime dello "strumento patto", sono state rilevate sia la necessità di un maggiore coordinamento programmatico, che l'esigenza di un maggior coinvolgimento, specie nella fase di concertazione, delle Regioni. Queste ultime, in particolare, poco presenti ed incisive nella predisposizione dei patti esaminati, dovrebbero, invece, avere un ruolo primario, assicurando il coerente inserimento dei patti nel quadro della programmazione regionale.

Per quanto attiene l'incidenza dei singoli fattori sulla buona riuscita di un patto, dalla indagine effettuata sul territorio si è avuto modo di constatare quanto sia importante la genesi dello stesso.

Infatti, dove l'idea del patto nasce da un insieme di esigenze economiche diffuse, che trovano in questo strumento risposte sinergiche (con il coinvolgimento degli enti locali e del mondo del lavoro), le iniziative decollano ed il tasso delle rinunce è basso. E ciò vale sia nei casi in cui l'obiettivo è il consolidamento di un preesistente modello produttivo (Patto di Lecce) sia nelle aree a bassissimo livello di industrializzazione e prive di un preesistente distretto (Patto di Enna).

Dove, invece, il patto si genera nell'alveo di singole organizzazioni (Assindustria - Patto di Siracusa) o di enti locali (Miglio d'oro) i risultati sono piuttosto deludenti. Ciò è imputabile ad una sorta di snaturamento dello strumento stesso: il patto non nasce da una domanda sociale condivisa, ma viene offerto, per così dire, dall'esterno; ne consegue carenza di impegno da

parte degli imprenditori (il finanziamento è visto come sovvenzione e non come autopromozione) e mancanza di “collante” tra le parti.

L'analisi delle realtà sottoposte a verifica ha reso, altresì, evidente l'impatto che il diverso grado di concertazione iniziale produce in termini di implementazione. Quando la concertazione coinvolge maggiormente i soggetti interessati, risulta più soddisfacente l'assunzione di impegni reciproci, con conseguenti minori difficoltà in fase attuativa (patti di Lecce, Enna, Brindisi). Nei casi, invece, in cui la soluzione di problemi cruciali (modifica degli strumenti urbanistici nel Patto del Miglio d'oro) non è stata compiutamente affrontata, ovvero qualcuna delle parti coinvolte ha sottovalutato i propri impegni, si è avuto un rallentamento o, addirittura, il blocco delle realizzazioni.

Senza'altro fondamentale si è dimostrata l'esperienza ed il radicamento sul territorio del Soggetto Responsabile, il quale può esercitare una funzione propulsiva nei riguardi degli imprenditori interessati. Nei patti ove il Soggetto Responsabile possedeva in maggior misura dette qualità (Lecce e Enna) è stato più agevole superare le difficoltà insorte, con positivi riscontri sullo stato di attuazione delle iniziative.

2.2 Completamenti di opere nelle aree depresse, del. CIPE 52/99 e 135/99

Con le delibere n. 52/99 del 21.4.1999 e n. 135/99 del 6.8.1999, emesse in attuazione della precedente delibera n. 70 del 9.7.1998, il CIPE ha ripartito le risorse per il finanziamento di interventi infrastrutturali di completamento per un totale pari, rispettivamente, a 2.914,58 miliardi di lire per il mezzogiorno e 339,5 miliardi di lire per le aree depresse del centro-nord. Le opere ammesse a finanziamento sono state, in complesso, 248 nelle regioni del mezzogiorno e 72 nelle regioni del centro-nord secondo il dettaglio riportato nelle tabelle che seguono.

Le suddette delibere ribadiscono, inoltre, l'attività di competenza

FINANZIAMENTO DELLE OPERE DI COMPLETAMENTO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO								
Regione	Opere commissariate		Altri completamenti		Totale			
	Importo finanziato (milioni di lire)	Numero di interventi	Importo finanziato (milioni di lire)	Numero di interventi	Importo finanziato (milioni di lire)		Numero di interventi	
Abruzzo	-	0	139.998	21	139.998	4,8%	21	8,5%
Basilicata	3.979	2	92.000	8	95.979	3,3%	10	4,0%
Calabria	28.188	3	217.377	49	245.565	8,4%	52	21,0%
Campania	67.950	5	756.279	51	824.229	28,3%	56	22,6%
Molise	-	0	39.310	11	39.310	1,3%	11	4,4%
Puglia	47.500	1	340.098	54	387.598	13,3%	55	22,2%
Sardegna	25.000	2	158.042	9	183.042	6,3%	11	4,4%
Sicilia	164.662	4	834.197	28	998.859	34,3%	32	12,9%
Totale	337.279	17	2.577.301	231	2.914.580	100%	248	100%

FINANZIAMENTO DELLE OPERE DI COMPLETAMENTO NELLE REGIONI DEL CENTRO-NORD							
Regione	Opere commissariate		Altri completamenti		Totale		
	Importo finanziato (milioni di lire)	Numero di interventi	Importo finanziato (milioni di lire)	Numero di interventi	Importo finanziato (milioni di lire)		Numero di interventi
Emilia Rom.	-	0	10.900	3	10.900	3,2%	3 4,2%
Friuli Ven. G.	-	0	32.029	5	32.029	9,4%	5 6,9%
Lazio	-	0	63.728	22	63.728	18,8%	22 30,5%
Liguria	-	0	41.624	3	41.624	12,3%	3 4,2%
Lombardia	-	0	17.700	4	17.700	5,2%	4 5,6%
Piemonte	-	0	65.281	8	65.281	19,2%	8 11,1%
P.A. Bolzano	1.930	1	3.550	1	5.480	1,6%	2 2,8%
P.A. Trento	-	0	2.224	2	2.224	0,7%	2 2,8%
Toscana	-	0	49.540	14	49.540	14,6%	14 19,4%
Valle d'Aosta	-	0	4.100	1	4.100	1,2%	1 1,4%
Veneto	-	0	46.894	8	46.894	13,8%	8 11,1%
Totale	1.930	1	337.570	71	339.500	100%	72 100%

dell'UVER ed, in particolare, la funzione di riferire “sulle eventuali situazioni di criticità realizzativa al fine di consentire l'immediata rimozione degli ostacoli e di fornire un quadro di conoscenze da utilizzare per future assegnazioni o riallocazioni finanziarie”.

Al fine di organizzare razionalmente la suddetta attività di verifica, l'UVER ha proceduto, innanzi tutto, a costruire un quadro organico degli snodi attuativi del programma di investimenti in argomento e delle connesse scadenze temporali.

Partendo dal suddetto schema delle scadenze temporali, sono state identificate le diverse fasi del programma di completamento delle opere finanziate in relazione all'espletamento dei compiti di verifica.

Il percorso attuativo di ciascun intervento si articola nelle seguenti fasi:

- fase degli adempimenti, che comprende, fra l'altro, l'affidamento dei lavori, generalmente attraverso una gara d'appalto, seguito dalla consegna degli stessi e dall'apertura dei cantieri;
- realizzazione dell'opera appaltata, che inizia con l'apertura dei cantieri e si esaurisce con l'ultimazione dell'opera;
- fase dell'entrata in funzione dell'opera, comprendente gli ulteriori adempimenti necessari ai fini della effettiva fruibilità dell'opera realizzata.

Nello svolgimento dell'attività dell'UVER costituisce elemento di novità, rispetto alle esperienze pregresse, l'attenzione rivolta anche alla “fase degli adempimenti” per la verifica del rispetto delle condizioni poste dal CIPE ai fini di un regolare svolgimento del processo attuativo. L'UVER riferisce sulle “eventuali situazioni di criticità” rilevate durante la suddetta fase degli adempimenti, onde rimuovere gli ostacoli, o, in alternativa, attivare il meccanismo di sostituzione con i progetti non finanziati secondo la graduatoria formata a

seguito della valutazione ex ante.

Le verifiche saranno effettuate sia mediante sopralluogo presso i singoli interventi che attraverso l'analisi dei dati forniti dalle amministrazioni responsabili attraverso le relazioni semestrali.

Obiettivo di questi accertamenti è quello di verificare la conformità dell'opera in corso di realizzazione alle previsioni progettuali, di individuare eventuali limiti operativi e di segnalare tempestivamente le cause che dovessero rendere le opere non più realizzabili, individuando i più efficaci correttivi.

Le risultanze delle verifiche, avviate a partire dai primi mesi del 2000, sono portate tempestivamente all'attenzione del CIPE.

2.3 Fondi strutturali FESR ante 1989

La necessità di attivare l'Unità di Verifica per l'accertamento dello stato di attuazione di un gruppo di interventi infrastrutturali destinatari di contributi comunitari "FESR ante 1989" è scaturita dall'esigenza, prospettata dagli uffici della Commissione Europea al competente Servizio delle Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari (SFS) del Ministero del Tesoro, di procedere sollecitamente alla chiusura del suddetto programma cofinanziato.

I progetti FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) sono stati finanziati dalla Commissione europea, nell'ambito dei fondi strutturali, con decisioni assunte tra il 1981 ed il 1989. Per tutte le decisioni di finanziamento, adottate a seguito di domande di contributo presentate da Amministrazioni centrali e regionali (riferite o ad un singolo progetto o ad un gruppo di progetti territorialmente omogenei), è stato previsto l'obbligo di presentare la domanda finale di saldo entro il termine ultimo del 31.3.1995, ad eccezione di quelle nelle quali erano ricompresi progetti bloccati per sospensioni dei lavori causate da motivi giudiziari.

Si è, in tal modo, venuta a determinare una situazione nella quale per un numero consistente di progetti, anche a seguito del lungo tempo trascorso dalla decisione di finanziamento e/o dall'avvio dei lavori sussisteva, sia per quanto riguarda gli uffici della C.E. che per lo Stato membro, una situazione di incertezza conoscitiva, con la conseguente impossibilità di adottare le necessarie determinazioni in ordine alla chiusura amministrativa e finanziaria.

L'attività di verifica è stata, pertanto, finalizzata alla ricostruzione degli elementi conoscitivi relativi alle posizioni sospese, in modo da corrispondere compiutamente alle esigenze informative rappresentate dalla Commissione Europea, ed evitare il concreto rischio della totale perdita delle risorse comunitarie attribuite.

Il numero delle decisioni che sono state prese in esame dall'UVER, per la definizione di un primo piano operativo di verifica, era stato quantificato, nel maggio 1999, in 96, per un importo di contributo totale concesso di 1.422 miliardi di lire.

Successivamente, dopo i necessari approfondimenti condotti con gli uffici della Commissione U.E., si è pervenuti alla rideterminazione del campo di indagine per un numero complessivo di 104 decisioni, con un costo totale di 3.303 miliardi di lire e un contributo totale concesso dalla Commissione di 1.458 miliardi di lire.

Le risultanze dell'attività svolta, che è ancora in corso nel corrente anno per alcuni casi sui quali è stato necessario un supplemento di indagine e un confronto con le autorità responsabili dell'attuazione, sono riconducibili a tre principali tipologie di proposte da rappresentare al SFS per la presentazione alla Commissione Europea dello stato finale degli accertamenti:

- a) *interventi positivamente risolti;*
- b) *proroga dei termini di chiusura della decisione al 31.3.2001, in presenza di contenzioso.*

Si tratta delle decisioni la cui chiusura non era avvenuta, in quanto comprendenti interventi sospesi per motivi giudiziari, i cui lavori sono ancora in corso.

Per essi è stata accertata la sussistenza di vicende giudiziarie da porre a base (quanto meno secondo gli orientamenti emersi in sede di interazione con la Commissione Europea) di una richiesta di proroga e la possibilità di ultimare gli interventi entro il suddetto termine del 31.3.2001.

- c) *chiusura della decisione con dichiarazione di inammissibilità a contributo.*

Tale casistica è riconducibile alla mancanza di motivi giudiziari che giustificano la sospensione dei lavori ed alla incompletezza e/o non funzionalità, attuale o prospettica, delle opere realizzate.

In sostanza, la prima delle tipologie sopra esposte ricomprende i casi che, a seguito delle verifiche, si possono considerare positivamente risolti, anche se, in talune situazioni, con decurtazione del contributo concesso; la seconda si riferisce ad interventi ancora in corso e per i quali si richiede la concessione di una proroga per il compimento dei lavori; la terza, infine, riguarda le situazioni nelle quali il buon esito degli interventi è irrimediabilmente pregiudicato e, pertanto, si prospetta il totale recupero del contributo concesso da parte della Commissione Europea.

È da rilevare che, per la seconda delle tipologie esposte, sussiste un'area di rischio, rappresentata dalle non sempre univoche valutazioni che gli uffici della Commissione formulano in ordine alla accettabilità o meno della cause giudiziarie addotte a supporto delle richieste di proroga.

In merito alle risultanze delle verifiche, si osserva quanto segue:

- 71 decisioni, per un totale di contributo di circa 879 miliardi di lire, pari al 60% del totale verificato, sono suscettibili di pervenire a buon fine con la corresponsione del saldo finale, anche se si richiede lo svolgimento di ulteriori attività amministrative;

- 20 decisioni, per un totale di contributo di circa 342 miliardi di lire, pari al 23% del totale verificato, riguardano richieste (soggette alla valutazione dei competenti servizi della Commissione) di ulteriori proroghe per la presentazione della domanda di saldo finale entro il termine ultimo del 31.3.2001.
- 4 decisioni, per un totale di contributo di circa 21 miliardi di lire, pari al 1,4% del totale verificato, non sono risultate dotate dei requisiti per l'ammissibilità al contributo e, pertanto, è prevedibile il completo recupero del contributo concesso da parte della Commissione.
- 9 decisioni, per un totale di contributo di circa 216 miliardi di lire, sono ancora in corso di esame, essendo emersa la necessità di ulteriori interazioni con gli enti attuatori, finalizzate a colmare carenze documentali e/o a chiarire definitivamente la possibilità di completare le opere programmate.

Va sottolineato, infine, che i suddetti dati, riguardando esclusivamente la fase della proposta da formulare ai competenti Servizi della Commissione, debbono essere considerati solo indicativi per quanto attiene al volume di risorse che sarà possibile recuperare con la chiusura a saldo delle decisioni, in quanto detto ammontare dipende dalle determinazioni finali che saranno adottate dai Servizi medesimi.

2.4 Programma pluriennale di interventi nel settore sanitario

I programmi di investimento nel settore sanitario, finanziati dall'art. 20 della legge 67/88 (ristrutturazione e ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e realizzazione di residenza per anziani) e dalla legge 135/90 (prevenzione e lotta all'AIDS) hanno formato oggetto di verifica e monitoraggio sistematico sin dall'inizio dell'operatività delle due leggi di finanziamento, con la formazione di una banca dati particolarmente articolata.

L'attività di monitoraggio è supportata da verifiche in loco, anche al fine di testare la validità delle informazioni trasmesse dalle Amministrazioni interessate e di rilevare le situazioni di criticità realizzativa.

Le risorse messe a disposizione dal citato art. 20 della Legge 67/88 fino al 31.12.1999 (£ 11.900 mld) ed i corrispondenti finanziamenti autorizzati entro la medesima data, consentono di evidenziare che le percentuali di utilizzo delle disponibilità da parte delle Regioni del Nord e del Sud sono superiori al 94% (al di sotto della media di comparto territoriale rimangono solo il Molise, la Puglia e la Calabria), mentre nelle Regioni del Centro (a parte la Toscana che ha completamente esaurito i propri plafond), l'utilizzo si aggira intorno al 91%.

Le alte percentuali mutui/disponibilità rilevate, per lo meno per le Regioni che hanno utilizzato completamente le risorse assegnate, pongono l'urgenza

della messa a disposizione degli ulteriori fondi previsti per il 1999 (1.200 mld) e per l'anno 2000 (1.165 mld) poiché, soprattutto nei cantieri in avanzata fase di realizzazione delle opere, potrebbero verificarsi problemi nella continuità dei pagamenti e, conseguentemente, nel completamento dei progetti.

Per quanto riguarda le verifiche sul campo effettuate dall'UVER nel corso del 1999, esse sono state concentrate nelle Regioni meridionali che – avendo presentato le domande di finanziamento con più ritardo rispetto a quelle del centro nord e, conseguentemente, avviato i cantieri solo nel corso del 1998 – erano state oggetto nel passato di un numero limitato di sopralluoghi e, quindi, fornito poche informazioni sullo stato dei progetti finanziati.

Più in particolare le verifiche in loco hanno riguardato, nel complesso, 337 progetti così ripartiti: Provincia Autonoma di Bolzano (1), Veneto (2), Friuli Venezia Giulia (2), Umbria (3), Lazio (21), Abruzzo (58), Molise (2), Campania (33), Puglia (90), Basilicata (17), Calabria (51), Sardegna (57).

Di detti interventi ben 289 (l'86% del totale "verificato"), secondo i cronoprogrammi originari, sono risultati in ritardo attuativo dovuto per il 99% a limiti di natura tecnica (carenze progettuali, perizie di variante, interferenze con altri servizi strutture ed attività e difficoltà tecniche esecutive) ed a limiti di natura amministrativa connessi a problemi organizzativi degli enti attuatori e/o delle imprese aggiudicatrici.

La capacità di spesa delle Regioni, misurata come rapporto tra importi di spesa effettivi ed importi previsti, è risultata in media pari al 46,2%, con valori superiori nelle aree del Nord (83,4%) e inferiori in quelle del Centro e del Sud (rispettivamente 44,9% e 45,5%).

Se si mettono a confronto le due situazioni di spesa - quella prevista nei cronoprogrammi progettuali e quella effettivamente rilevata - si rileva una minore spesa di lire 510 miliardi, imputabile per il 50% circa ai progetti delle Regioni Puglia e Sardegna.

Per quanto riguarda il programma di prevenzione e lotta all'AIDS, l'utilizzo dei fondi della Legge 135/90 (ammontanti a circa 1.752 miliardi di lire) raggiunge, complessivamente, l'80% a regione.

2.5 Attività di verifica concernente le convenzioni ex Agensud

Per tutto l'anno 1999 è proseguita l'attività di verifica dell'UVER sulla base dell'art. 8 del D. Leg.vo 96/1993 e successive modificazioni ed integrazioni; tale attività è finalizzata principalmente alla verifica dei presupposti giuridici e tecnici che consentono il completamento dei progetti infrastrutturali a suo tempo finanziati dalla soppressa Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno.

Nel 1999 sono state effettuate n. 167 verifiche, di cui n. 15 con sopralluogo per proroghe e varianti progettuali; il maggior numero delle verifiche (138) si riferisce a richieste di proroga dei termini di convenzione avanzate dagli enti attuatori, n. 12 sono relative a perizie di variante com-

portanti 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 allo stato di attuazione della convenzione di finanziamento e le rimanenti 16 all'adozione dei provvedimenti di approvazione degli atti di chiusura delle convenzioni.

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

Per quanto riguarda i limiti operativi emersi, va tenuto presente che le cause, che con maggiore frequenza hanno determinato le richieste di proroga, sono da individuare nelle procedure di approvazione delle perizie di variante (n. 79 con una incidenza percentuale del 57,25%) e nel mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni amministrative (n. 48 con un'incidenza percentuale del 34,78%).

I ritardi dovuti all'approvazione delle perizie di variante, determinate, spesso, dalla necessità di adeguarsi a normative intervenute dopo l'approvazione del progetto, hanno inciso soprattutto sui lavori relativi al comparto ambiente (23 casi su 34 esaminati) e a quello edilizia pubblica (18 casi su 30 esaminati).

2.6 Valutazione d'impatto dei provvedimenti di sostegno alle attività produttive: la legge 488/92

Nell'ambito dei lavori per la preparazione della relazione annuale sulle leggi e i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive, predisposta dal Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato d'intesa con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica (articoli 10 e 11 del decreto legislativo n. 123 del 1998), l'Unità di verifica degli investimenti pubblici ha collaborato per la parte relativa alla valutazione degli effetti della legge 488/92 sulle imprese beneficiarie.

Al riguardo, l'UVER ha collaborato – nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro interministeriale – all'impostazione della metodologia per la valutazione ex-post degli effetti della legge 488/92 curando, in particolare, gli aspetti connessi con:

- il controllo, la correzione e l'integrazione dei dati relativi alla banca dati del Ministero dell'Industria, la progettazione e la selezione di un campione di imprese agevolate, di un campione di controllo e la definizione degli indicatori di performance;
- l'analisi delle caratteristiche strutturali delle imprese agevolate e del complesso delle imprese che operano sullo stesso territorio, effettuate mediante utilizzazione della banca dati del Ministero dell'Industria e dalla banca dati dell'Istat;

- l'analisi dell'andamento temporale di alcuni indicatori, finalizzata alla valutazione ex-post degli obiettivi e delle finalità ex-ante, effettuata integrando le informazioni della banca dati del Ministero dell'Industria con quelle contenute in una banca dati di bilanci civilistici e con le indagini campionarie condotte dall'Istituto Tagliacarne;
- l'analisi degli effetti differenziali degli incentivi su alcuni indicatori mediante confronto con il campione di controllo di imprese non agevolate, progettato in modo da ridurre al minimo l'influenza di variabili esogene al programma d'incentivazione e del processo di selezione delle imprese partecipanti al programma stesso.

2.7 Sviluppo e gestione del sistema informativo

Nel corso del 1999 l'impegno dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici finalizzato allo sviluppo delle strutture informatiche (per il potenziamento ed affinamento dei collegamenti e per una più razionale condivisione delle risorse), è stato indirizzato verso il conseguimento dei seguenti obiettivi:

– *Data base integrata UVER.*

Si tratta dell'attuazione e gestione di una base dati integrata (circa 10.000 interventi), resa possibile dal progetto di classificazione territoriale del campo di indagine realizzato nel 1999.

L'obiettivo è di permettere il collegamento dei risultati di verifica con le informazioni di monitoraggio ed i dati socio-economici oggetto delle banche-dati in sviluppo nel Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (banca-dati investimenti pubblici e banca-dati territoriale). Sono state, pertanto, affinate le classificazioni già in uso nell'UVER, con la attribuzione di una codifica comune per tutti i campi che individuano il singolo intervento e, in particolare, la localizzazione e gli enti attuatori.

– *Reingegnerizzazione del sistema informatico*

L'obiettivo è l'automazione della produzione dei rapporti di verifica, con la finalità di ottimizzare le funzioni di aggiornamento dei dati, per il conseguimento delle maggiori sinergie possibili tra i risultati di verifica e quelli di gestione del monitoraggio prodotto da fonti esterne all'UVER.

