

NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI
INVESTIMENTI PUBBLICI RELAZIONE SULL'ATTIVITA'
SVOLTA NEL 1998 E SULLE PROSPETTIVE PER IL 1999
(ai sensi dell'art. 7, comma 2 del DPR 20 febbraio 1998, n. 38 e
successive integrazioni)

1. PREMESSA

La missione e l'assetto dato al Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, creato in base all'art. 3, c. 5 del D.Leg. 430/97 derivano anche dalla valutazione dell'esperienza maturata nei due Nuclei, di valutazione e ispettivo, a suo tempo istituiti presso il Ministero del Bilancio e P.E., rispettivamente, per la valutazione economica e la verifica dello stato attuativo dei programmi e progetti finanziati con fondi pubblici.

Le principali novità del nuovo assetto sono:

- Specificazione delle funzioni, mirate principalmente alla valutazione ed all'accertamento - lungo tutte le fasi in cui si articolano la programmazione e l'attuazione degli investimenti pubblici - della fattibilità e dell'impatto economico-sociale degli interventi.

Sul versante della valutazione ex ante, la missione prevede, in particolare, la definizione di metodi, procedure e linee guida per l'esercizio della valutazione dei programmi e dei progetti a tutti i livelli di governo, soprattutto decentrato, per l'impostazione di documenti generali di programmazione, per la valutazione di grandi progetti.

Sul versante della verifica in itinere ed ex post della realizzazione degli investimenti pubblici, all'attività già svolta - riguardante l'accertamento dello stato attuativo dei singoli interventi e l'analisi degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, nonché delle loro cause (limiti operativi) – si aggiunge la valutazione della fruibilità degli investimenti realizzati e della loro efficacia in termini degli indicatori di impatto prefissati.

- Stretta e continuativa collaborazione fra le unità preposte alle due funzioni, con costituzione di gruppi di lavoro metodologici congiunti.
- Istituzionalizzazione dell'attività di collaborazione, supporto metodologico e operativo nei riguardi delle regioni e delle autonomie locali, con specifico riferimento alle intese istituzionali di programma.

Tale collaborazione si esplicita, durante la fase preliminare, nell'analisi delle situazioni regionali, nella individuazione delle priorità di intervento, nella individuazione dei criteri e indicatori di impatto degli interventi, nella costruzione di sistemi di monitoraggio; mentre durante le fasi realizzative delle iniziative, essa assume la caratteristica di verifica-impulso, finalizzata alla individuazione e tipizzazione dei limiti operativi che ostacolano o ritardano la tempestiva e piena realizzazione degli obiettivi degli investimenti, anche ai fini della adozione - a livello centrale e periferico - delle misure correttive più opportune per superarli.

- Ampliamento delle specializzazioni professionali impiegate nelle funzioni di valutazione e verifica. La molteplicità dei settori di investimento pubblico e degli aspetti in cui si articolano i procedimenti di valutazione, realizzazione, gestione e verifica degli stessi, rendono necessario un approccio integrato alle relative tematiche e, più in generale, ai problemi dello sviluppo territoriale. Tale approccio può essere perseguito solo mediante il concorso sinergico di diverse professionalità (tecniche, economiche, statistiche, amministrative) ed esperienze (nei settori pubblico, privato e della ricerca universitaria).

Sotto il profilo istituzionale il legislatore ha articolato il Nucleo tecnico in due "Unità Operative", rispettivamente, per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, ponendolo "alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, che se ne avvale per i compiti attribuiti al Dipartimento e per l'eventuale supporto dell'attività del CIPE e, ove necessario, delle funzioni delle altre strutture del Ministero".

Attraverso la tipizzazione e l'analisi dei molteplici aspetti dei processi valutativo e realizzativo degli investimenti, si consegue l'obiettivo di fornire agli organi decisionali indicazioni tempestive ed attendibili, anche ai fini dell'adozione dei necessari correttivi.

Inoltre, in vista del decentramento funzionale a livello locale, attraverso la costituzione di dipartimenti provinciali, il Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici può svolgere la propria attività in modo più efficace ed efficiente, con particolare riferimento alla diffusione delle tecniche di valutazione e verifica a livello locale dove è avvertito il bisogno di una migliore sinergia con l'Amministrazione centrale. Il collegamento tecnico con le amministrazioni regionali potrà, in particolare, trarre impulso dalla costituzione delle Unità di valutazione e monitoraggio presso le altre amministrazioni dello Stato.

2. LE ATTIVITÀ TRASVERSALI DEL NUCLEO

Uno degli obiettivi perseguiti dal Legislatore con la riforma del Ministero e con l'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione era il perfezionamento qualitativo e procedurale dell'intero processo di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici del Paese.

A questa finalità è stata orientata una parte significativa delle attività che il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, in particolare l'Unità di Valutazione, ha svolto dando supporto tecnico ai Servizi del Dipartimento.

La consapevolezza che le crescenti difficoltà incontrate dalla politica degli investimenti negli anni più recenti non fossero frutto di una momentanea *impasse* amministrativa, bensì che esse erano il risultato di un trend di progressiva perdita di efficacia dell'intero meccanismo di programmazione inducevano ad una profonda riflessione di tipo metodologico sull'intero processo: dalla selezione delle priorità, all'identificazione degli interventi più pertinenti; dal monitoraggio, alla semplificazione delle procedure, alla definizione di quadri finanziari certi.

Tra i punti oggetto di riflessione da parte del Nucleo, va innanzitutto richiamato quello relativo all'individuazione del *sistema di obiettivi e di indicatori di impatto* a cui ricondurre l'intera strategia di intervento a favore delle aree in ritardo di sviluppo.

A tale scopo il Nucleo ha suggerito la predisposizione di uno schema di programmazione "a cascata" nel quale il passaggio dalla strategia di riferimento alla programmazione operativa avviene sulla base di alcuni principi di base, stabiliti e condivisi dall'insieme di soggetti istituzionali che partecipano direttamente al processo di programmazione. Tale schema è composto da:

- a) *obiettivi globali*, definiti a livello nazionale, descrivono le modalità con cui una strategia nazionale può conseguire - attraverso un intervento su alcune variabili di "rottura", cruciali sotto il profilo delle dinamiche della crescita - l'obiettivo generale di sviluppo del Paese;
- b) *obiettivi specifici*, che descrivono il contributo di ogni settore di intervento, all'interno degli assi prioritari, al conseguimento degli obiettivi globali, secondo nessi causali caratterizzati da coerenza, convergenza, misurabilità;
- c) *obiettivi operativi* che corrispondono alle realizzazioni, ossia alle concrete operazioni in cui si sostanziano le diverse linee di intervento.

Al sistema degli obiettivi fa riferimento un insieme di indicatori di impatto. Si tratta di elemento decisivo per avviare un processo di programmazione credibile. Attraverso degli indicatori di impatto può infatti essere costruita una valutazione *ex ante*. Attraverso gli stessi indicatori è possibile verificare *in itinere* se la realizzazione corrisponde a quanto era stato previsto, oppure se è necessario migliorare, in corso di attuazione. Sempre per mezzo degli stessi indicatori può essere infine verificato *ex-post* in che misura l'intervento è stato in grado di realizzare gli obiettivi prefigurati.

Immediatamente collegata con la definizione degli obiettivi è la metodologia che il Nucleo tecnico ha iniziato a sviluppare per far sì che la *valutazione* costituisca parte integrante del processo di programmazione, costituendo un supporto utile alle decisioni in materia di investimenti pubblici.

Una prima linea di attività ha riguardato le problematiche della *valutazione microeconomica*, ovvero dell'individuazione di approcci e metodologie di programmazione/valutazione in grado di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle scelte operate a livello di singola iniziativa o di gruppi di iniziative.

Parallelamente, il Nucleo dava avvio ad un'attività di *valutazione macroeconomica* volta a capire in che misura l'intervento strutturale a favore delle aree depresse, nel suo complesso, sia in grado di ridurre la situazione di relativo ritardo sperimentato da queste aree. Lo schema di valutazione in corso di elaborazione, assieme alla struttura esterna che fornisce assistenza tecnica al Servizio fondi strutturali per la programmazione dei fondi comunitari 2000-2006, prevede tre momenti. Un primo, di carattere normativo, volto a individuare uno scenario macroeconomico coerente con l'obiettivo di riduzione del divario di Pil pro capite tra Mezzogiorno e il resto d'Europa. Un secondo in cui, per mezzo di un modello semplificato di compatibilità economiche tra le diverse aree del Paese, prima si valutano gli effetti che un trend di crescita quale quello prefigurato potrebbe avere sulle variabili macroeconomiche, poi si definisce un quadro di sviluppo "possibile". Un terzo momento, infine, è necessario per capire, sulla base di una prima valutazione (sia pure approssimativa) della ripartizione delle risorse, se l'aumento di produzione è compatibile con gli incrementi favoriti dall'azione strutturale, oppure se c'è l'esigenza di un ulteriore aggiustamento.

A tali attività si è affiancato un terzo filone di approfondimento riguardante la valutazione ambientale strategica, il cui compito consiste nell'integrare nella programmazione, sin dalla fase della definizione delle

strategie e delle linee di intervento prioritarie, il rispetto dei criteri di sostenibilità e il perseguimento di obiettivi di miglioramento ambientale.

A differenza della più consolidata valutazione d'impatto ambientale (VIA), che interviene a valle della predisposizione dei progetti, scopo della valutazione ambientale è quello di definire assai più a monte, in parallelo alle prime fasi di programmazione, indicazioni e orientamenti che possano essere di efficace riferimento nella costruzione dei programmi. Essa dunque richiede che vengano svolti una serie di passaggi: l'identificazione delle principali caratteristiche e problematiche ambientali del territorio di riferimento, l'analisi dei principali fattori di impatto/pressione, l'esplicitazione degli obiettivi e vincoli posti dalla normativa ambientale, l'analisi dei possibili impatti dei programmi, l'identificazione delle misure di riduzione degli impatti negativi sull'ambiente, o comunque delle azioni volte al miglioramento ambientale.

I metodi percorribili per svolgere questa attività, codificati a livello internazionale e comunitario, presuppongono una disponibilità di dati e informazioni (sia sullo stato delle risorse, sia sui fattori di pressione sull'ambiente) che di fatto è oggi difficilmente riscontrabile nelle regioni in ritardo di sviluppo.

L'attività del Nucleo è stata quindi volta a individuare soluzioni di adattamento e di specificazione di tali metodi, in modo tale che essi risultino applicabili a tali situazioni, oltre che all'identificazione delle azioni da intraprendere perché, in futuro, sia possibile rafforzare su questo versante sia la programmazione, sia la valutazione e il monitoraggio.

Naturalmente gli obiettivi dell'azione strutturale e le procedure di valutazione ex-ante hanno un qualche significato solo se l'intero processo di programmazione è accompagnato da un'azione di monitoraggio fisico che definisca un adeguato sistema di indicatori di attuazione e di impatto e una procedura sistematica che dia conto alla collettività, specie locale, dell'efficacia della propria amministrazione.

Anche in questo caso, il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici ha partecipato al lavoro metodologico promosso dal DPS. Due, in particolare le linee di attività sviluppate:

- a) una relativa all'individuazione, nel brevissimo termine, di modalità e di procedure per l'esecuzione del monitoraggio fisico relativo ai programmi in corso di esecuzione a valere sul QCS 1994-99.

In particolare è stato evidenziato come, per quanto riguarda il monitoraggio finanziario, si sia in una situazione abbastanza avanzata, anche se il sistema ha ancora ampi margini di miglioramento. Attenzione è stata posta innanzitutto sulla necessità di una maggiore verifica di “qualità” dei dati rilevati e inseriti nel sistema di monitoraggio centralizzato (il controllo di qualità potrebbe fra l’altro consentire di utilizzare in prospettiva i dati di monitoraggio come dati di certificazione della spesa, con notevole semplificazione delle procedure e accelerazione del circuito finanziario). Rilievo deve inoltre essere dato alle modalità di “restituzione” dei dati (dati di avanzamento per settore, per territorio, per tipo di progetto o tipo di beneficiario finale, e così via). Margini di miglioramento sono poi possibili per quel che riguarda i sistemi di monitoraggio finanziario primari (a livello dei singoli programmi), anche attraverso l’estensione dei modelli di monitoraggio più avanzati. Per quanto riguarda il monitoraggio procedurale è stato avviato un lavoro di approfondimento teso a definire una procedura e di una metodologia di rilevazione omogenea e facilmente applicabile a livello di tutti i programmi, anche attraverso l’eventuale revisione ed integrazione della procedura SINIT;

Infine, per quel che riguarda il monitoraggio fisico, va ricordato come il Nucleo abbia dato avvio ad un’attività di identificazione di uno specifico set di indicatori di realizzazione fisica e di messa a punto di metodologie e procedure di rilevazione per quel che riguarda lo stato di attuazione degli investimenti promossi.

- b) l’altra riferita alla messa a punto delle procedure di monitoraggio fisico da usare per tutte le future azioni di carattere strutturale, prime fra tutte quelle promosse dal prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

In particolare per quel che attiene a quest’ultima attività, al Nucleo tecnico è stato affidato il compito di fornire, sempre in collaborazione con l’assistenza tecnica esterna, ai soggetti titolari dei programmi indirizzi tecnici sulle variabili che dovranno essere, nelle diverse fasi del processo, oggetto di osservazione. Il Nucleo quindi si è proposto di dare dare indicazioni:

- a) su come tradurre le strategie in obiettivi misurabili. Si tratta di selezionare degli indicatori che siano, da un lato facilmente quantificabili, dall’altro tanto selettivi da permettere l’individuazione di “punti di attacco” credibili da prendere come riferimento per la misurazione dell’irrobustimento strutturale del sistema;
- b) su come individuare i soggetti (ai vari livelli istituzionali) che assumano il ruolo di responsabili di “ultima istanza” del conseguimento degli

obiettivi prefissati, garantendone l'attuazione e quindi rendendo possibile una trasparente valutazione dei risultati;

- c) sulla determinazione di un sistema di premi (incentivi) / punizioni (penalizzazioni) necessariamente associato (e coerente) con il grado di conseguimento degli obiettivi.

Nel quadro dell'attività volte alla creazione di un sistema nazionale di valutazione, il Nucleo è stato impegnato nell'elaborazione del progetto per la costituzione - all'interno delle diverse Amministrazioni centrali e regionali coinvolte nell'attuazione dei programmi dei fondi strutturali - dei "nuclei di valutazione e verifica" degli investimenti pubblici previsti nel collegato ordinamentale alla Legge Finanziaria per il 1999 successivamente approvato con legge 144/99.

Il Nucleo tecnico ha inoltre lavorato all'individuazione delle modalità di *semplificazione procedurale* necessarie per aumentare il grado di efficacia dell'azione pubblica di riequilibrio strutturale.

Questa attività ha consentito di individuare quattro aree problematiche che presentano un particolare carattere di "trasversalità" e di criticità, specie per quel che riguarda l'azione promossa con i Fondi strutturali.

- La semplificazione delle procedure di approvazione della programmazione (e rapida attivazione dei programmi) a livello regionale, con particolare riferimento alle modalità di definizione dei ruoli di Consiglio e Giunta nella fase di formazione e approvazione dei programmi;
- La semplificazione e la razionalizzazione delle procedure finanziarie per individuare eventuali soluzioni innovative per rendere più fluido il circuito finanziario alla base della programmazione dei fondi strutturali;
- L'attuazione delle riforme Bassanini in tema di decentramento della Pubblica Amministrazione;
- Le procedure e sistemi di affidamento dei lavori.

Particolare attenzione è stata riservata alle modalità operative in grado di dare rapida attuazione alle Intese istituzionali di programma. Queste rappresentano lo strumento fondamentale sia per realizzare un raccordo strategico fra la Regione e le Amministrazioni centrali, sia per definire chiari percorsi operativi, in cui sono stabilite responsabilità e circuiti decisionali, oltre che risorse adeguate.

La riflessione ha consentito di chiarire come la stipula delle Intese istituzionali di programma rappresenti l'occasione per un confronto e una riflessione congiunta circa:

- i settori d'investimento prioritari ai fini della promozione dello sviluppo regionale;
- il quadro delle risorse disponibili o programmate e delle strategie d'intervento settoriali di tutte le amministrazioni competenti;
- la progettazione e la realizzazione di interventi coerenti rispetto alle strategie nazionali, regionali e comunitarie;
- la possibilità di assicurare una verifica *in itinere* sull'attuazione degli interventi al fine di rimuovere tempestivamente gli ostacoli che dovessero presentarsi nelle diverse fasi di programmazione e di realizzazione;
- la possibilità di assicurare una verifica *ex post* che consenta di giudicare l'efficacia degli interventi finanziati.

Grande impegno è stato inoltre riservato allo sviluppo, da parte delle amministrazioni, di un parco progetti che vada al di là delle possibilità di impegno e che consenta di sostituire in tempi brevi i progetti che si dimostrano non realizzabili.

Sempre in materia di semplificazione delle procedure, lo stesso Nucleo è stato impegnato nella partecipazione ai lavori dell'apposita *task force* creata all'interno del DPS per individuare percorsi procedurali preferenziali per gli interventi cofinanziati. Fra le proposte di maggiore rilievo è da segnalare quella relativa alla semplificazione del processo decisionale regionale attraverso una distinzione più chiara e razionale tra compiti di programmazione e di indirizzo e compiti di attuazione.

Infine va sottolineato l'impegno del Nucleo nella predisposizione di un quadro finanziario complessivo di lungo periodo per il Mezzogiorno. Tale impegno si è sostanziato, innanzitutto, nel contributo di carattere metodologico dato nella fase di definizione dei criteri di riparto tra le regioni delle risorse a favore delle aree depresse, specie per quel che riguarda le regioni del Mezzogiorno.

In questa fase, l'avvio di un sistema di confronto e di collaborazione con le amministrazioni regionali ha consentito di affinare la scelta metodologica suggerendo un modello di riparto basato su meccanismi chiari, facilmente interpretabili, riproducibili nel tempo. Nella fase di programmazione in corso, un'assegnazione delle risorse in funzione degli obiettivi non era, di fatto, tecnicamente proponibile. Si è optato così per un criterio basato sul grado diverso di fabbisogno presente nelle diverse realtà regionali.

La metodologia di ripartizione suggerita dal Nucleo ha dunque previsto un indice di riparto che è il risultato di un mix tra una valutazione di tipo dimensionale e una quantificazione sintetica del grado di svantaggio che

caratterizza le diverse regioni del Mezzogiorno. Due i parametri che contribuiscono ad una valutazione della dimensione delle diverse regioni: la popolazione e la superficie territoriale. L'indice sintetico di svantaggio è invece costituito dal PIL per abitante, dal tasso di disoccupazione, dalla dotazione infrastrutturale. Accogliendo un suggerimento delle Regioni, le quote di riparto sono state inoltre corrette così da tenere conto dell'oggettiva situazione di svantaggio relativo rappresentata dalla insularità e dalla piccola dimensione.

A tale attività si è aggiunta l'azione in materia di programmazione finanziaria svolta, nel quadro dell'azione di supporto delle Intese istituzionali di programma Stato-Regioni. Con esse sono state poste le premesse affinché i livelli di governo nazionale e regionale possano dar luogo ad una concertazione sui fondi comunitari, su quelli finalizzati alle aree depresse e su quelli ordinari.

Sempre in materia di programmazione finanziaria, al Nucleo tecnico è stata richiesta un'azione di assistenza nei confronti delle amministrazioni centrali e regionali per l'individuazione di meccanismi progettuali e di possibili tipologie di intervento da finanziare attraverso operazioni di *project financing*. Il capitale privato deve infatti rappresentare un elemento decisivo per la realizzazione degli investimenti pubblici. L'avvio immediato in ogni Regione di alcune operazioni di *project financing*, non solo potrà accrescere la leva finanziaria attivata dalla finanza pubblica, ma potrà contribuire a migliorare (anche se non in modo esclusivo) la selezione degli interventi.

3. L'AZIONE SPECIFICA DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Oltre al contributo dato allo sviluppo delle attività comuni del Nucleo, l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici è stata incaricata di fornire *ASSISTENZA TECNICA* alle Amministrazioni regionali nella programmazione degli interventi.

- L'Unità di valutazione ha fornito assistenza tecnica al Servizio per lo Sviluppo territoriale e alle amministrazioni regionali per la preparazione delle Intese istituzionali di programma (art. 3 della legge 662/96). Ciò ha comportato la creazione, all'interno dell'Unità, di gruppi di lavoro regionali che svolgono - in raccordo con il Servizio per lo Sviluppo territoriale, con le Amministrazioni regionali e con le Amministrazioni centrali interessate - il lavoro istruttorio di analisi delle diverse situazioni regionali e di individuazione delle relative priorità di intervento. Agli stessi gruppi di lavoro è affidato, inoltre, il compito di assistere le

Amministrazioni regionali e centrali nella definizione della strategia di sviluppo regionale e nella specificazione dei programmi di intervento da definire attraverso gli Accordi di programma quadro previsti dall'Intesa.

- La stessa Unità di valutazione, secondo la suddetta articolazione regionale, è stata inoltre impegnata in un'azione di accompagnamento a favore delle Amministrazioni regionali per quel che riguarda il complesso delle attività di programmazione da svolgere per l'utilizzo dei fondi strutturali 2000-2006.
- Nell'ambito sopra indicato va collocata l'attività svolta dall'Unità di valutazione ai fini della messa a punto del "piano triennale di sviluppo" della Campania e del relativo "programma pluriennale di interventi", ai sensi della Legge 18 aprile 1984 n.80. D'intesa con la Regione Campania, l'Unità ha assolto alle funzioni di Segreteria tecnica del piano ed ha partecipato al Comitato di coordinamento Ministero-Regione che ha sovrinteso all'iniziativa.

Avviatosi ai primi di novembre 1998 il lavoro ha riguardato, in particolare, la definizione di cinque progetti complessi relativi a:

- il sostegno ed il rilancio dell'apparato produttivo industriale nei comparti del tessile – abbigliamento – pelli e cuoio; metalmeccanico; aeronautico; ferrotramviario;
- la riqualificazione ed il potenziamento dell'offerta turistica;
- il riordino e la razionalizzazione delle principali infrastrutture a rete: sistema idrico-potabile e sistema della depurazione; sistema dei trasporti pubblici.

Tale attività ha consentito di sperimentare una metodologia per molti aspetti innovativa, basata sull'analisi delle carenze strutturali dello sviluppo regionale, incentrata sull'individuazione dei "punti di blocco" dello sviluppo e sul riconoscimento dei "nodi strategici" dalla cui rimozione dipende la ripresa dei processi di crescita economica ed occupazionale in Campania.

La conclusione dell'attività, programmata per la prima metà del 1999, è mirata alla individuazione di investimenti volti a mobilitare cospicue risorse pubbliche e private, per un ammontare previsionale, al dicembre 1998, di oltre 1.000 miliardi nei comparti industriali, di cui circa 400 miliardi con risorse private e 600 con risorse pubbliche; oltre ad investimenti strategici nelle infrastrutture idriche, per più di 200 miliardi, ed in quelle trasportistiche, per circa 3.000 miliardi, dai quali quasi i 2/3 già finanziati.

Alla traduzione operativa si potrà procedere mediante gli strumenti della programmazione negoziata.

All'Unità di valutazione è stato affidato il compito di provvedere alla gestione della procedura di riparto delle risorse per *COMPLETAMENTI DI OPERE INFRASTRUTTURALI* da realizzare nelle aree depresse, assegnate alle Intese dalla delibera CIPE n.70 del 9 luglio 1998. La procedura ha inteso premiare l'attualità e la rapida cantierabilità delle opere da completare, mediante una selezione attuata con criteri e sistemi di punteggi noti a priori alle amministrazioni, introducendo così elementi di concorrenzialità e trasparenza nelle modalità di riparto.

La procedura proposta dall'Unità di valutazione e adottata per il riparto ha previsto l'assegnazione dei fondi in due stadi:

- a) il 70% delle risorse destinate al Sud (3.000 miliardi) e al Centro Nord (350 miliardi) è stato ripartito per regione sulla base di quote preassegnate tenuto conto della popolazione regionale e di elementi di correzione (reddito, stock infrastrutturale disponibile) e quindi assegnato alle migliori proposte fra quelle presentate per ogni regione dalle Amministrazioni centrali, regionale (e locali) in concorrenza fra loro;
- b) la restante quota del 30%, da considerarsi "premiata", è stata attribuita sulla base di una "competizione" tra tutte le proposte, non finanziate nel 70%, presentate rispettivamente nel complesso del Mezzogiorno e del Centro Nord.

La procedura ha dato facoltà alle Amministrazioni regionali e centrali (queste ultime, nel loro insieme) di presentare proposte di completamenti di opere infrastrutturali, per ogni territorio regionale, ciascuna fino ad un massimo del doppio della quota 70%. Per ogni territorio regionale, quindi, le proposte in concorrenza fra loro hanno raggiunto un volume massimo pari a quattro volte l'ammontare di finanziamento previsto per la quota 70%.

Nel disegno della procedura, l'Unità di valutazione ha provveduto a fissare altresì le definizioni di completamento e di infrastruttura, delimitando in tal modo il campo di presentazione delle proposte e definendo un implicito principio di eleggibilità delle stesse ai fini del finanziamento.

Il sistema di valutazione e selezione delle proposte ha previsto 13 elementi di esame (criteri), a ciascuno dei quali è stato associato un punteggio.

La procedura ha previsto inoltre che, ai fini della massima trasparenza, l'iter di presentazione e selezione delle proposte fosse preceduto da un periodo dedicato alla diffusione e spiegazione del metodo adottato presso le Regioni, le Autonomie locali e le Amministrazioni centrali, al fine di consentire la più ampia partecipazione ad un processo di selezione per

molti versi innovativo. In particolare l'iter procedurale prevede 5 fasi successive:

- 1) incontri tra Amministrazioni regionali e centrali per il confronto e la pre-selezione delle proposte di completamento da presentare alla successiva selezione;
- 2) presentazione, da parte delle Amministrazioni centrali e regionali, degli elenchi definitivi di proposte di opere di completamento per un volume di finanziamenti richiesti complessivamente pari a quattro volte la quota preassegnata a ciascun territorio regionale;
- 3) invio alla segreteria del CIPE delle schede tecniche che accompagnano ciascuna richiesta di finanziamento da parte di ciascuna Amministrazione;
- 4) valutazione delle schede pervenute con assegnazione dei punteggi secondo le modalità fissate dagli Schemi;
- 5) predisposizione delle graduatorie delle proposte sulla base dei punteggi ottenuti e individuazione della lista dei completamenti da proporre per il finanziamento (tanto in quota 70%, quanto in quota premiale).

In tutte le attività sopra descritte l'Unità di valutazione ha svolto un ruolo centrale sia nella fase di ideazione della procedura, sia nella fase di assistenza e selezione; in particolare l'Unità di valutazione è stata impegnata:

- nella definizione dell'ipotesi di riparto regionale delle risorse a favore delle aree depresse;
- nell'elaborazione della metodologia per la selezione delle proposte e l'assegnazione delle risorse tra le regioni;
- nella preparazione e divulgazione delle procedure per la presentazione delle proposte e nel dare assistenza alle Amministrazioni regionali e centrali;
- nella valutazione tecnica delle proposte di intervento formulate dalle Amministrazioni centrali e regionali (oltre 1.000);
- nel dare supporto tecnico ai lavori del Comitato di coordinamento, responsabile del riparto delle risorse, nel predisporre le graduatorie finali delle opere da proporre al CIPE per finanziamento e quindi il rapido avvio del loro completamento

Parallelamente alla procedura sopra evidenziata per i completamenti, secondo gli stessi principi ispiratori e a valere sul 3% delle risorse stanziata dalla stessa delibera CIPE 70/98, l'Unità di valutazione ha messo a punto una procedura per la selezione di proposte di *STUDI DI FATTIBILITÀ* di opere infrastrutturali da realizzarsi nelle aree depresse.

Anche in questo caso, alla procedura innovativa (che al fine di corresponsabilizzare le amministrazioni beneficiarie del finanziamento ha imposto il cofinanziamento per il 50% del valore con fondi propri

delle stesse amministrazioni) e alla fase di selezione delle proposte farà seguito, a finanziamento ottenuto, una fase di assistenza che l'Unità di valutazione presterà alle Amministrazioni regionali e centrali sia nel delicato momento della formulazione dei bandi di gara degli studi di fattibilità, sia nella fase di monitoraggio e valutazione dei risultati degli studi stessi.

L'Unità di valutazione partecipa, inoltre, al gruppo di lavoro per la valutazione e la selezione delle proposte di progetti, studi di settore e studi di fattibilità finanziabili a valere sulle risorse di cui alla misura 2.5 del QCS 1994-1999. Anche in questo caso, l'impegno dell'Unità di valutazione si è concentrato sulla messa a punto della procedura di selezione.

A conclusione delle attività svolte in materia di completamenti e di studi di fattibilità, l'Unità di valutazione è impegnata in una riflessione sul lavoro compiuto, in particolare per quel che riguarda (a) la semplificazione delle procedure, (b) il miglioramento dei criteri di selezione e di ordinamento da adottare nella definizione delle graduatorie di merito, (c) l'assistenza da offrire alle amministrazioni, tanto per le opere infrastrutturali, quanto per gli studi di fattibilità.

Un'ulteriore linea di attività dell'Unità di valutazione ha riguardato il contributo dato all'accelerazione del processo di attuazione e di riqualificazione degli *INTERVENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA*. Esso ha riguardato:

- un'azione di assistenza tecnica al Servizio per la Programmazione negoziata, volta a superare le difficoltà procedurali che ostacolavano l'attuazione della normativa. Ferma restando la normativa vigente, tale attività ha consentito, da un lato, di razionalizzare e rendere più trasparente i meccanismi di scelta sottostanti le graduatorie, dall'altro, di indirizzare le azioni di Programmazione Negoziata verso tipologie di progetto più coerenti con i principi della sostenibilità ambientale, del carattere endogeno dello sviluppo e della partecipazione dei privati alle iniziative di investimento;
- la partecipazione al Gruppo di lavoro "Sistemi locali", per la ricognizione dello stato di attuazione degli interventi di Programmazione negoziata e per l'individuazione di linee di indirizzo per un'azione di riforma della strumentazione esistente, che si è poi tradotta nell'introduzione di una procedura di assegnazione dei finanziamenti per bando e nell'indirizzo assunto per il finanziamento regionale dei patti territoriali all'interno della programmazione dei fondi comunitari 2000-2006;
- interventi di assistenza tecnica riguardanti i Patti Europei per l'occupazione. In particolare, in vista della decisione di approvazione

della Commissione Europea (29 dicembre), l'Unità di valutazione ha contribuito alla definizione dei principi che avrebbero dovuto sovrintendere la gestione di un programma complesso e impegnativo sotto il profilo della dimensione della spesa pubblica coinvolta, dell'innovatività dei modelli gestionali e attuativi, della molteplicità dei soggetti coinvolti;

- la partecipazione alla riflessione svoltasi all'interno del Dipartimento sulle modalità più appropriate di intervento per la promozione, all'interno delle aree che sono già state oggetto di Patto territoriale, di strutture di rete dedicate alla produzione, o al miglioramento, dell'offerta di servizi alle imprese e alla collettività, così da assicurare un consolidamento e una accelerazione dei processi di sviluppo locale in atto.

Una parte dell'azione dell'Unità di valutazione è stata inoltre rivolta ad assicurare continuità all'attività avviata dal Ministero del Bilancio negli anni passati. Al riguardo l'Unità di valutazione è stata impegnata nel dare un supporto tecnico-economico alla Segreteria CIPE per quel che riguarda la *VALUTAZIONE DI SPECIFICI PROGRAMMI*. Tra questi quelli relativi:

- alla valutazione delle perizie di varianti proposte ai sensi dell'art. 7 della legge 104/95;
- alla valutazione dell'impatto socioeconomico e occupazionale degli interventi a sostegno dello sviluppo dell'area di Taranto di cui alla delibera Cipe del 23.4.1997 e alla partecipazione al Comitato tecnico di coordinamento e vigilanza sulla messa a punto delle iniziative per il progetto di sviluppo dell'area;
- al Comitato per la realizzazione del "gassificatore" del carbone Sulcis;
- al monitoraggio degli Accordi Stato-Regione.

L'Unità prende inoltre parte ai lavori del Comitato di sorveglianza del QCS 1994-1999 e partecipa al gruppo di verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali nelle regioni dell'ob. 1.

Va inoltre ricordato il contributo valutativo dato relativamente ai progetti di intervento a favore dei paesi dell'Europa Centro-orientale presentati ai sensi dell'art. 3 della legge 212/92;

Una parte rilevante dell'azione dell'Unità di valutazione è stata inoltre dedicata ad *APPROFONDIMENTI DI CARATTERE SETTORIALE* rivolti all'individuazione delle aree di maggiore criticità verso cui indirizzare una politica di aggiustamento strutturale e di riequilibrio territoriale.

- Queste analisi hanno contribuito alla preparazione del volume "Cento idee per lo sviluppo" per il quale l'Unità ha predisposto parte dei capitoli

di analisi dei fabbisogni, delle opportunità di investimento ed una sintesi degli indirizzi strategici. L'Unità ha inoltre contribuito ad organizzare e raccogliere in sintesi strutturate le prime idee- programma che provenivano dalle amministrazioni locali. Essa ha infine contribuito direttamente con singole analisi settoriali e proposte.

- Sulla base di tale lavoro, l'Unità ha poi contribuito all'impostazione del Convegno "Cento idee per lo sviluppo – Schede di programma 2000-2006" che si è tenuto a Catania nei giorni 2-4 dicembre 1998 e alla definizione dei contenuti del programma di attività per il QCS 2000-2006 approvato dal Cipe il 22.12.1998.
- Gli stessi approfondimenti tematici sono serviti come base di riferimento per la partecipazione dell'Unità di valutazione alle attività di carattere analitico-programmatico sviluppate dai tavoli di lavoro settoriali incaricati dalla delibera Cipe del 22.12.1998 della redazione dei primi Rapporti interinali e per il contributo analitico dato all'elaborazione del Piano di sviluppo per il Mezzogiorno previsto dalla stessa delibera.

L'Unità dà inoltre il proprio contributo ai lavori per la creazione del *SISTEMA INFORMATIVO* sulla situazione strutturale del Paese e sulle azioni di intervento promosse. In particolare L'Unità concorre:

- alla creazione della banca dati territoriali sullo stato dell'economia del Paese;
- alla progettazione della banca dati sul monitoraggio procedurale, finanziario e realizzativo dei programmi e degli investimenti pubblici.

Infine va ricordata l'azione sviluppata dall'Unità di valutazione per quel che riguarda l'*ANALISI DELLE TENDENZE* in atto nelle regioni del Mezzogiorno. Due, in particolare, le aree di approfondimento:

- quella relativa all'individuazione di indicatori di carattere microeconomico che siano in grado, da un lato, di descrivere le specifiche dinamiche in atto nelle diverse realtà territoriali che compongono questa variegata e controversa realtà del Paese, dall'altro, di cogliere con immediatezza il manifestarsi di fenomeni nuovi verso cui focalizzare le politiche di riequilibrio;
- quella legata alla individuazione e alla descrizione delle macrotendenze in atto e al modo in cui esse interagiscono con gli assetti macroeconomici dell'intero sistema nazionale.

4. L'AZIONE SPECIFICA CONDOTTA DALL'UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

L'Unità di verifica, nel rispetto delle competenze dei vari soggetti istituzionali e senza interferire con l'esercizio dei controlli di legittimità, rientranti nei singoli procedimenti di attuazione, ha proseguito, nel corso del 1998, le verifiche sui seguenti interventi:

a) Azione Organica 6.3

Riguarda gli interventi localizzati nelle aree interne dei territori del Mezzogiorno, finanziati dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, finalizzate ad accertare la perseguibilità o meno degli interventi per i quali venivano segnalate criticità realizzative (stato di avanzamento dichiarato inferiore al 20%), anche ai fini dell'eventuale riprogrammazione delle relative risorse finanziarie.

In complesso, sono stati verificati n. 176 interventi relativi ad opere ed a studi progettuali, localizzati nelle Regioni Calabria (n. 127) e Sardegna (n. 49), per un finanziamento di 352,5 miliardi di lire; gli accertamenti svolti hanno consentito di individuare i principali limiti operativi, ostativi alla realizzazione degli interventi, e di evidenziare la potenziale revocabilità di finanziamenti per circa 203 miliardi di lire.

Più in dettaglio, le risultanze ispettive hanno evidenziato la seguente situazione attuativa:

Regione Calabria

- interventi realizzati 17,7%;
- interventi realizzabili 21,3%;
- interventi non realizzabili 16,6%;
- interventi a realizzabilità condizionata 44,4%, per la sussistenza di ostacoli all'avvio o all'ulteriore corso dei lavori.

Tra le cause di ritardo rilevate è nettamente prevalente quella relativa alla predisposizione o approvazione di perizia di variante (62,1%), seguita dal contenzioso con le imprese esecutrici.

Regione Sardegna:

- interventi realizzati 10,2%;
- interventi realizzabili 12,2%;
- interventi non realizzabili 69,3%;
- interventi a realizzabilità condizionata 8,3%.

In definitiva, l'attività di verifica ha evidenziato il parziale fallimento dell'obiettivo di approntare un "parco progetti" di opere cantierabili, e, specie per la Sardegna, lo scollamento tra l'andamento realizzativo e i flussi finanziari nonché, in alcuni casi, la caduta di interesse degli enti attuatori.

b) Programma di interventi nel settore sanitario

Il monitoraggio attuato da tempo dall'Unità di verifica su specifico incarico del CIPE sugli interventi di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, è finalizzato a fornire agli organi parlamentari e governativi un quadro conoscitivo completo ed aggiornato in un settore particolarmente rilevante degli investimenti pubblici, anche per dotazione finanziaria del programma che ammonta a 30.000 miliardi di lire.

L'attività di verifica ha consentito di evidenziare il permanere di marcate diversità a livello territoriale nell'utilizzo dei *plafond* di finanziamento assegnati e una modesta capacità di spesa delle regioni del Mezzogiorno (impiego dei mutui pari all'8,43 per cento, contro una media nazionale del 22,97 per cento).

Più in particolare, le verifiche hanno riguardato:

- accertamenti in loco per 155 progetti ammessi a finanziamento ai sensi dell'art. 20 della legge 67/88, ripartiti tra 14 Regioni, con i seguenti principali risultati: a fronte di 96 progetti da ultimarsi nel 1998, ne sono risultati ultimati solo 11 (7,1%); la capacità di spesa complessiva (intesa come rapporto tra importi di spesa effettivi ed importi previsti) è risultata pari al 58,4%;
- accertamenti in loco per 14 progetti a valere sulla legge 135/90 (lotta contro l'AIDS) con uno stato di avanzamento finanziario di appena il 6%, a circa otto anni dall'entrata in vigore della legge.

c) Fondi strutturali

Il supporto tecnico nella gestione e rendicontazione dei programmi operativi cofinanziati con Fondi strutturali comunitari è finalizzato a migliorare le performances del Paese in ordine agli obiettivi della piena utilizzazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali e della rigorosa applicazione delle normative comunitarie.

Tale supporto è stato fornito ai competenti uffici del Ministero, ai fini della rendicontazione finale di taluni programmi operativi per la rendicontazione finale delle spese.

In sintesi, l'attività in questione ha riguardato:

- la rendicontazione finale del P.O.P. Molise 1989-93;
- il P.O.M. Industria e Servizi 1989/93, riferito alle misure gestite da: comitato per lo sviluppo di Nuova Imprenditorialità Giovanile (titolare delle misure 1.1, 1.2 e 1.4); Istituto per la Promozione Industriale (titolare della misura 1.3); Unioncamere (titolare della misura 3.4); I.C.E. (titolare della misura 3.3); Società Promozione Industriale (titolare della misura 1.3); Mediocredito Centrale (titolare della misura 2.2);
- le missioni di controllo svolte in Italia da Organismi Comunitari: Direzione Generale XX sul DOCUP 94/96 della Regione Veneto; Corte dei Conti Europea sul P.O.P. Sicilia 94/99; Direzione Generale XVI della Commissione Europea sul P.O.P. Basilicata 94/99.

d) Convenzioni Agensud

Il volume degli accertamenti sulle convenzioni ex-Agensud ha implicato 214 verifiche (di cui 22 con sopralluogo), sia per richieste di proroga dei termini convenzionali (motivate da causa di forza maggiore), sia per richieste di varianti sostanziali o per opere complementari o aggiuntive. Le richieste di proroga (ammontanti a n. 185), sono state motivate dai ritardi dovuti all'approvazione di perizie di variante, alle procedure di esproprio e ai contenziosi in fase esecutiva.

Le varianti progettuali (n. 29) hanno formato oggetto di specifiche relazioni al CIPE, in attuazione dell'art. 7 della legge 104/95.

Infine, è stata controllata la documentazione relativa alla chiusura delle convenzioni e, per 12 di esse, sono stati predisposti i decreti dipartimentali di chiusura per la definizione delle operazioni contabili di competenza della Cassa Depositi e Prestiti.

Da quanto precede, si evince che l'attività di verifica e monitoraggio degli investimenti pubblici è in costante evoluzione, sia per quanto riguarda le metodologie e gli obiettivi delle verifiche, sia per l'estensione a nuovi campi di indagine.

Sotto il primo profilo, all'attività di accertamento sullo stato di attuazione dei singoli investimenti e di analisi delle eventuali criticità realizzative (ai fini dell'individuazione, a seconda delle situazioni, di meccanismi sanzionatori o premiali) si affianca, in misura crescente, un'attività di supporto tecnico agli enti attuatori per il superamento dei limiti operativi riscontrati. Parallelamente, accanto alla verifica della concreta funzionalità e/o fruibilità degli investimenti realizzati, si sviluppa l'analisi degli impatti degli investimenti stessi sul contesto socio-economico interessato, soprattutto per quanto riguarda il versante occupazionale.

Sotto il secondo profilo, l'avvio delle verifiche nei nuovi settori dei completamenti ex delibera CIPE del 9 luglio 1998, delle intese istituzionali di programma, dei patti territoriali e degli incentivi industriali - per i quali sono in corso di predisposizione gli schemi metodologici ed operativi - consentirà di diversificare ed affinare ulteriormente l'attività di verifica, anche mediante l'applicazione di metodi di indagine campionaria.

Più in particolare, per quanto riguarda i nuovi campi di indagine sopra indicati, l'Unità di verifica sta operando secondo le seguenti modalità:

- Completamenti ex delibera CIPE del 9 luglio 1998
In una prima fase sarà effettuata una rilevazione campionaria presso tutte le Amministrazioni (regionali e centrali), finalizzata all'accertamento della situazione procedurale necessaria per l'avvio dei lavori nei tempi programmaticamente ipotizzati nella delibera CIPE di finanziamento del 21 aprile 1999. In tal modo, ove l'analisi campionaria porti a risultati statisticamente difformi dalla delibera, sarà necessario effettuare una rilevazione totale di tutte le situazioni procedurali, anche al fine di identificare gli interventi defanziabili ai sensi della deliberazione stessa.
In una seconda fase, il programma di accertamenti in itinere sarà finalizzato a verificare, almeno una volta, tutti gli interventi nel corso del loro iter realizzativo, secondo apposite procedure di scelta.
Le verifiche sui singoli interventi saranno effettuate seguendo uno schema standardizzato disegnato in uno specifico "rapporto", comprendente, tra l'altro, un insieme di indicatori di efficienza e di efficacia degli interventi stessi; il "rapporto" è, inoltre, strutturato per la raccolta dei dati di spesa, specificamente organizzati, in modo da agevolare la rendicontabilità in sede comunitaria delle iniziative cofinanziate, alla luce delle esperienze già maturate in attività congiunte con i competenti organi comunitari.
- Intese istituzionali di programma
Con riferimento alla formalizzazione delle prime intese istituzionali di programma e a seguito dell'entrata a regime dell'attività di verifica sui completamenti delle opere infrastrutturali, di cui al punto precedente, saranno approfonditi - previ accordi con le Regioni interessate - gli elementi metodologici e operativi essenziali per un'attività congiunta finalizzata al monitoraggio e al trasferimento delle informazioni necessarie per una costante interazione con le suddette Regioni.
- Patti territoriali

E' in corso di avvio un'attività di verifica e di monitoraggio dei patti territoriali e delle relative singole iniziative, a partire dal gruppo dei primi 12 patti, articolata nelle seguenti fasi:

- ricognizione sistematica della normativa che regola i patti;
- definizione di uno schema di rapporto di verifica sul campo che verrà testato su alcune iniziative già avviate. Le verifiche saranno caratterizzate da un'azione di controllo-impulso finalizzata sia all'accertamento dell'attuazione delle singole iniziative nei tempi previsti, sia alla successiva valutazione dell'impatto delle iniziative stesse sul territorio;
- analisi relativa alle attuali modalità di presentazione della prescritta relazione semestrale da parte dei responsabili dei Patti, con formulazione di proposte rispondenti all'esigenza di standardizzazione informatica,
- elaborazione di uno schema per l'informatizzazione dei dati finalizzato al monitoraggio e all'interazione con iniziative alternative di sostegno allo sviluppo economico locale.

- Interventi di sostegno pubblico alle imprese

Nel quadro dell'attività di valutazione e monitoraggio - svolta dai vari soggetti competenti ai sensi dell'art. 11, comma 3, del D. Leg.vo n. 123 del 1998 e finalizzata a verificare, per ciascun intervento di sostegno pubblico alle imprese, la capacità di conseguire i relativi obiettivi - è previsto che il Ministero dell'Industria possa avvalersi, per l'esecuzione di analisi particolareggiate su uno o più interventi, anche di competenza di altri soggetti, del Nucleo Tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

In particolare, la Relazione annuale sulle caratteristiche e l'andamento dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive di cui all'art. 1 della legge n. 266/97 consentirà di delineare, sulla scorta delle prime rilevazioni effettuate, gli indicatori di impatto da adottare per le suddette analisi.