

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. IX
n. 2

RELAZIONE

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

(Anni 2001 e 2002)

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

Presentata dal Vice Ministro dell'economia e delle finanze
(MICCICHÈ)

—————
Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2003
—————

INDICE

INTRODUZIONE	9
Quattro anni di attività, un bilancio	9
L'Unità di valutazione in cifre (dal 1998 al 2002)	10
1. NUOVE MISSIONI E RIASSETTO ORGANIZZATIVO	13
Gli adattamenti organizzativi: le aree	13
Area di attività 1 - analisi e proposta di metodi per le politiche pubbliche	14
Area di attività 2 - trasferimento di metodi e sostegno nell'attuazione	15
Area di attività 3 - valutazione dei programmi di intervento	16
Area di attività 4 - accompagnamento dei progetti verso l'attuazione	16
2. LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI	19
Attività dirette per il DPS	19
Attività istituzionali e apporti specialistici	21
Attività di formazione (docenze, seminari, stage)	21
Le linee di attività del 2002 e di oggi	23
3. APPROFONDIMENTI	29
RELAZIONE AL CIPE SULLA SITUAZIONE DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ	29
La situazione degli studi di fattibilità nella relazione UVAL al CIPE	30
Base informativa e quadro normativo	30
Situazione attuale	31
Risposta del mercato	32
Probabili sviluppi e raccomandazioni	33
IL MONITORAGGIO DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ	35
Il ruolo e i compiti del Gruppo tecnico	35
Le relazioni periodiche all'Autorità di gestione del QCS	36
Il ruolo del gruppo tecnico nella valutazione finale	38
L'AFFERMARSI DELLA VALUTAZIONE NELLA P.A.	39
Le strategie possibili	40
Dall'UVAL al Sistema nazionale di valutazione	41
Il percorso avviato	42
La domanda di valutazione del QCS	43
L'analisi degli effetti sul territorio degli interventi realizzati	43
L'analisi degli effetti del QCS	45
Raccomandazioni	46

CONTENUTI MINIMI DEGLI APQ	47
L'accordo (o articolato)	47
L'allegato tecnico	49
Le schede progetto	50
Riferimenti normativi e procedurali	50
LA PROGETTAZIONE INTEGRATA	51
Gli esiti della ricognizione	52
Monitoraggio dell'attuazione della Progettazione Integrata	54
Osservatorio permanente	55
LA PRIORITÀ PER LA RETE FERROVIARIA DEL SUD	56
Il piano di rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno	57
I contenuti essenziali del piano con riferimento al mezzogiorno	58
Per accelerare gli interventi al Sud: subito fattibilità e progettazioni	59
IL SUPPORTO AL P.O.N. ASSISTENZA TECNICA	59
INDICATORE ANTICIPATORE DEI RISULTATI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI	61
Il quadro teorico	62
I primi risultati	64
APPENDICE – Documenti prodotti nel periodo considerato	67

1.	INTRODUZIONE	71
2.	ATTIVITÀ CONNESSA AI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI	73
2.1.	<i>Ricognizione informativa e programmi di verifiche</i>	73
2.2.	<i>Effetti dell'attività dell'UVER sui limiti operativi riscontrati e proposte per il loro superamento</i>	75
3.	P.O. ASSISTENZA TECNICA OBIETTIVO 1 - 1994-99	76
3.1.	<i>Selezione di operazioni da verificare a seguito dell'analisi dei fattori di rischio</i>	76
3.2.	<i>I risultati delle verifiche</i>	77
4.	IL CONTROLLO DI QUALITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI 2000-2006	79
4.1.	<i>Il controllo di qualità del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali 2000-2006</i>	81
5.	ATTIVITÀ CONNESSA AGLI INTERVENTI FINANZITI CON LE RISORSE DI CUI ALLA LEGGE N. 208/98 (COMPLETAMENTI)	85
6.	ATTIVITÀ RELATIVA AL SETTORE SANITARIO	96
6.1.	<i>Art. 20 Legge 11 marzo 1988, n. 67</i>	96
6.2.	<i>Legge 5 Giugno 1990, n. 135 - Programma interventi urgenti per prevenzione e la lotta contro l'AIDS</i>	102
7.	PATTI TERRITORIALI	105
8.	ATTIVITÀ RIGUARDANTI LE CONVENZIONI EX-AGENSUD	112
8.1.	<i>L'attività di verifica</i>	112
8.1.1.	Proroga del termine finale delle Convenzioni	113
8.1.2.	Accertamenti relativi alle variazioni progettuali	117
8.1.3.	Chiusura delle convenzioni	117
9.	SVILUPPO DEL SISTEMA INFORMATIVO	119
9.1.	<i>Adeguamenti funzionali e uso dell'archivio integrato</i>	120
9.2.	<i>Progetto di riorganizzazione delle banche dati UVER</i>	123
9.3.	<i>Il potenziamento tecnologico della rete locale</i>	123

UNITÀ DI VALUTAZIONE
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Relazione sull'attività svolta nel 2002

INTRODUZIONE

Il *Rapporto annuale* rende conto delle attività svolte dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici nel corso del quarto anno di attività ¹.

Anche quest'anno, la sua uscita contestuale al *Quinto rapporto sullo sviluppo territoriale 2001-2002* ha suggerito di adottare un taglio redazionale che ne rendesse i contenuti complementari, evitando la ripetizione di tematiche, pur oggetto dell'attività di questa Unità, che già trovano lì adeguata esposizione. In tali casi il *Rapporto annuale* si limita ad un'illustrazione degli aspetti particolarmente caratterizzanti il lavoro svolto da questa Unità.

In apertura, come nella precedente relazione, viene presentato un breve riepilogo dei principali risultati conseguiti nell'arco dei quattro anni di attività. Si potrà così osservare l'evoluzione delle attività di respiro poliennale, delle attività derivanti da obblighi istituzionali e le discontinuità conseguenti nuovi compiti e nuove missioni assegnate, nell'ultimo anno, a questa Unità.

Quattro anni di attività, un bilancio

I quattro trascorsi chiudono il primo ciclo di attività previsto dal legislatore per l'Unità di valutazione ². Sinteticamente, gli aspetti che maggiormente hanno caratterizzato l'attività dell'Unità di valutazione sono i seguenti:

- *Primo anno, 1998-1999.* L'Unità di valutazione ha avuto un ruolo rilevante nell'avvio del nuovo processo di programmazione dei fondi comunitari con la predisposizione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM); nella definizione di metodi di incentivazione e premialità per aumentare l'efficacia dell'intervento pubblico; nel riaprire l'interesse per gli studi di fattibilità, per migliorare la qualità e accelerare i tempi della progettazione degli interventi infrastrutturali.
- *Secondo anno, 1999-2000.* L'Unità di valutazione ha sostenuto tecnicamente il Dipartimento nel negoziato con gli uffici della Commissione europea per la definizione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) e dei criteri di attribuzione delle risorse destinate alle aree obiettivo 2 per il ciclo di programmazione 2000-20006; nella diffusione delle Intese istituzionali di programma e nell'istruttoria tecnica degli Accordi di Programma Quadro (APQ); nella reintroduzione degli studi di fattibilità a larga scala (oltre 300 nuovi studi); nell'avviare la formazione dei nuclei di valutazione e verifica centrali e regionali.

1. Le tre precedenti *Relazioni annuali* dell'Unità di valutazione sono state pubblicate rispettivamente nel settembre 1999, nell'ottobre 2000 e nel novembre 2001. Il periodo preso in esame nella Relazione parte da luglio 2001 e termina a luglio 2002. Tenuto conto che la Relazione esce contestualmente al *Quinto rapporto territoriale* del Dipartimento per lo sviluppo (dicembre 2002, allegata alla *Relazione previsionale e programmatica per il 2003*) si è provveduto all'aggiornamento fino al mese di dicembre.

2. Il DPR n. 36 del 1998 fissa infatti in quattro anni la durata dell'incarico dei componenti del Nucleo, rinnovabile una sola volta.

- *Terzo anno, 2000-2001.* L'Unità di valutazione ha affiancato i Servizi del dipartimento nel supporto all'attuazione del QCS e dei programmi operativi regionali e nazionali assistendo le amministrazioni nella definizione delle regole di attuazione dei programmi di intervento e alle modalità di scelta degli interventi da avviare; nella costruzione delle basi per il monitoraggio dell'attuazione dei programmi e dei metodi per la valutazione degli scostamenti dei programmi dagli esiti inizialmente prefigurati; nell'avvio dei rilevamenti necessari all'attribuzione della premialità; nell'accelerazione impressa alla formazione dei nuclei di valutazione e verifica.
- *Quarto anno, 2001-2002.* L'Unità di valutazione è intervenuta nella definizione di specifici programmi di investimento (ferrovie), ha avviato la valutazione dei programmi comunitari (stesura dei bandi, linee guida a beneficio delle amministrazioni titolari di programmi operativi in ambito QCS; modelli e metodi di valutazione delle performance del QCS), ha sorretto il passaggio dagli studi di fattibilità alla progettazione (certificazione degli studi e accelerazione dell'iter di approvazione), ha promosso l'allargamento della valutazione nella P.A. impostando basi comuni con i nuclei di valutazione nel frattempo costituiti in attuazione della legge 144 del 1999; ha incrementato l'attività di formazione sui temi della programmazione e della valutazione, sia per i dirigenti del ministero, sia per i paesi dell'Europa orientale (in particolare, Ungheria, Polonia e Romania). Numerose sono inoltre le linee di attività avviate nel corso del 2002, alcune con respiro annuale (nuova versione del modello macroeconomico del Mezzogiorno, costruzione di un set di stime statistiche per anticipare i dati ISTAT relativi alle performance economiche del Mezzogiorno) altre proiettate nel biennio prossimo (osservatorio degli interventi nei beni culturali, osservatorio degli studi di fattibilità, relazione sullo stato delle infrastrutture e dei servizi infrastrutturali nel Mezzogiorno e indicatori dei cambiamenti in corso e target degli interventi programmati).

La relazione rende conto dell'attività svolta dall'Unità di valutazione in materia di investimenti pubblici e della proiezione per il 2003.

L'UNITÀ DI VALUTAZIONE IN CIFRE (dal 1998 al 2002)

Quattro anni di attività: i numeri fondamentali dell'Unità di valutazione

	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Componenti dell'Unità di valutazione	26	28	28	28	24	-
di cui: componenti esterni alla p.a.	24	26	26	26	22	-
componenti part-time	1	2	3	2	0	-
nuovi ingressi	27	4	1	2	1	35
usciti nell'anno	1	2	1	2	5	11
Componenti: giorni di lavoro totali	3.120	6.720	6.720	6.720	5.760	29.040
di cui: % dedicato al Mezzogiorno	75%	80%	80%	80%	80%	-
% dedicato al QCS	10%	35%	30%	28%	25%	-
% dedicato a Intese e APG	15%	25%	25%	24%	20%	-
% dedicato a progetti e fattibilità	10%	10%	10%	16%	12%	-
% dedicato a studi e pareri	25%	25%	25%	25%	30%	-
% di staff al capo dipartimento	40%	5%	10%	7%	13%	-

Segue: L'UNITÀ DI VALUTAZIONE IN CIFRE (dal 1998 al 2002)
Quattro anni di attività: i numeri fondamentali dell'Unità di valutazione

	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Componenti: numero missioni fuori sede	213	370	428	395	350	1.756
di cui: in territorio nazionale	195	336	392	364	312	1.599
all'estero	18	34	36	31	38	157
Capo del Nucleo di valutazione e verifica	da 6/98 ->	Barca	Scognamiglio	Scognamiglio	Barca	
Responsabile dell'Unità di valutazione	da 9/98 ->	Batzella	Pancheri	Pancheri	Pancheri	
Personale dipendente	8	9	9	9	9	
di cui: personale UVAL, fascia A, B	6	6	6	6	6	
personale UVAL, fascia C	2	3	3	3	3	
operativo (segreteria, ced)	6	6	6	6	6	
ausiliario (uscieri, altro)	2	3	3	3	3	
giorni di lavoro totali	880	1.980	1.980	1.980	990	7.810
giorni personale /giorni componenti	28%	29%	29%	29%	17%	27%
Collaboratori (numero di contratti)	1	3	3	4	5	
Tirocinanti (numero di stagisti)	0	2	2	7	9	

Statistiche del lavoro

Linee di attività classificate	12	30	36	41	45	65
di cui, totalmente autonome	3	4	4	5	4	7
Numero clienti (amministrazioni richiedenti)	25	45	60	65	60	75
di cui, amministrazioni centrali	4	7	7	8	7	9
di cui, amministrazioni estere	0	2	3	4	5	6
Documenti prodotti e inviati formalmente	20	32	35	45	45	177
di cui, prodotti congiunti con altre amm.	15	24	25	35	36	135
Altri documenti prodotti e classificati	23	35	45	46	35	184
di cui, metodi e analisi	14	25	30	35	25	129
Partecipazione (attiva) a convegni e seminari, n.	10	15	18	18	16	77
di cui, organizzati internamente, n.	3	4	4	4	4	19
Tempo dedicato a riunioni esterne	20%	15%	20%	25%	25%	23%
Tempo dedicato alla preparazione di documenti	30%	30%	35%	35%	30%	32%
Tempo dedicato al supporto al dipartimento	48%	52%	40%	35%	41%	40%
Tempo dedicato all'archiviazione	2%	3%	5%	5%	4%	5%

I. NUOVE MISSIONI E RIASSETTO ORGANIZZATIVO

L'Unità di valutazione è collocata alle dirette dipendenze del Capo dipartimento, attualmente ha un organico di 25 componenti (per oltre un terzo rinnovato rispetto all'avvio: lo scaglionamento di entrate e uscite permette di conservare intatta la 'memoria' del team rispetto alle attività svolte) e segue oltre 36 linee di attività, pressoché l'intero spettro delle attività del Dipartimento. Di recente, l'accelerazione impressa nelle politiche di intervento nelle aree del Mezzogiorno (nell'attuazione delle politiche strutturali del QCS, nell'attuazione degli investimenti pubblici mediante Accordi quadro e nel recupero del gap infrastrutturale attraverso interventi strategici) e la riorganizzazione dello stesso Dipartimento ha indotto ad adattare l'organizzazione interna dell'Unità di valutazione alle nuove esigenze. La riorganizzazione è avvenuta nel corso del 2002 ed oggi rende la struttura pienamente adatta ai nuovi compiti. È opportuno partire da qui, dalla capacità di innovazione interna della struttura.

Gli adattamenti organizzativi: le aree

Nel corso del 2002 è stata avviata una riorganizzazione interna con finalità strettamente operative, che ha portato alla formalizzazione di quattro aree (centri di responsabilità e di coordinamento): metodi e studi, sostegno attuativo, valutazione, progetti. L'evidenziazione nell'Uval di quattro aree funzionali ha inteso rendere più visibili le modalità con cui l'Unità persegue il suo mandato e facilitarne la comprensione e la fruizione da parte delle altre componenti del DPS. L'esplicitazione di aree di attività corrisponde sia ad una razionalizzazione (ex post) delle attività fin qui condotte dall'Unità, sia all'individuazione e al disegno di un sistema di priorità.

Essa mira dunque a migliorare l'efficienza dell'azione dell'Unità, senza pregiudicare la sua natura "orizzontale": quella dell'Unità è un'azione cioè che si giova e costruisce sul contributo non solo di lavoro, ma anche di idee, che provengono da ciascuno dei componenti portatori di professionalità specifiche. Non significa dunque *attivazione di "filoni" autonomi di intervento dell'Unità*, mira piuttosto all'individuazione, in un quadro comunque caratterizzato dall'operare dell'Unità attraverso gruppi di lavoro, di linee di intervento caratterizzate da obiettivi, contenuti, strumenti e modalità operative relativamente omogenei; suscettibili di un'organizzazione per "progetti"; affidate alla responsabilità di un coordinatore di area che, in un quadro di coordinamento con gli indirizzi del Responsabile dell'Unità e di collaborazione e interazione con gli altri coordinatori di area, garantisca del procedere ordinato dell'insieme di linee progettuali di ciascuna area.

Attraverso questo modello organizzativo dell'azione dell'Unità si vogliono in sostanza conseguire:

una *maggiore esplicitazione dei compiti* specifici affidati all'Unità nel quadro della missione del DPS e, in conseguenza, l'individuazione delle priorità che l'Unità deve porre alla base della sua attività;

una più chiara *evidenziazione degli obiettivi, delle risorse e dei risultati attesi* dall'azione dell'Unità e, insieme, anche un quadro definito delle potenzialità e delle compatibilità (a risorse date) dei compiti istituzionali affidati all'Unità;

una *struttura operativa maggiormente orientata al risultato*, sia a livello di singolo progetto operativo (rispetto agli obiettivi della rispettiva area di attività), sia a livello di area di attività (rispetto al sistema di obiettivi assegnati all'Uval);

l'organizzazione di un sistema di *responsabilità* operative (di progetto, di area di intervento, di Unità nel suo insieme) atta a *rendere più verificabile e trasparente il percorso* di conseguimento degli obiettivi dell'Unità, più consapevole ed efficace l'organizzazione delle risorse, più controllabili direzione e livello di conseguimento dei risultati attesi;

un'utilizzazione più estesa e appropriata dell'insieme di *competenze* di cui dispone l'Unità, una valorizzazione più adeguata delle specializzazioni e, al tempo stesso, un quadro più chiaro del loro apporto cooperativo agli obiettivi assegnati ad ogni area di attività.

Ne consegue un rapporto di filiera operativa, di supporto e cooperazione tra le attività delle quattro aree. Il prospetto seguente illustra il nuovo assetto dell'Uval derivante dall'aggregazione delle attività in aree.

AREA 1	AREA 2	AREA 3	AREA 4
Metodi e studi per le politiche pubbliche	Trasferimento metodi e sostegno attuativo	Valutazione	Progetti
AMBITI OPERATIVI			
Tendenze e analisi delle politiche di sviluppo territoriale	Sostegno attuativo ai servizi DPS e alle amm. regionali e centrali	Coordinamento e partecipazione al sistema nazionale di valutazioni del QCS	Fattibilità interventi infrastrutturali
Rapporto territoriale	Intese e APQ, impostazione e performance	Valutazione QCS e controllo qualità valutazioni dei PO	Progetti integrati
Progetto conti pubblici territoriali e finanza pubblica	Attuazione Premialità QCS	Metodi e indirizzi per la valutazione e l'utilizzazione della valutazione	Progetti speciali e grandi progetti
Supporto e formazione Rete dei nuclei e Rete delle autorità ambientali e della programmazione	Gruppi di lavoro (GdL) del QCS	Conduzione e committenza di valutazioni su interventi, strumenti, piani e programmi	Supporto alle amministrazioni nell'iter progettuale, gruppi di monitoraggio
Comunicazione e pubblicazioni	Contributo indirizzi e raccordi attività DPS		Pareri su specifici programmi di investimento
			Osservatorio progetti e del mercato delle consulenze

Area di attività 1 – analisi e proposta di metodi per le politiche pubbliche

L'area ha l'obiettivo di stimolare, promuovere e accompagnare l'azione di innovazione delle politiche pubbliche, sul piano organizzativo, sul piano metodologico e dell'individuazione e preparazione di nuovi strumenti per la programma-

zione, al fine di (a) migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici, la qualità della progettazione, l'adozione e l'utilizzazione di tecniche e metodi incentivanti alla migliore allocazione delle risorse; (b) promuovere la cooperazione interistituzionale e le condizioni per il rafforzamento amministrativo e organizzativo delle amministrazioni pubbliche nelle attività volte alla programmazione e attuazione di investimenti pubblici; (c) promuovere la conoscenza, la disponibilità e l'utilizzabilità operativa di metodi, tecniche, strumenti per l'analisi, la programmazione, la valutazione e il monitoraggio di investimenti pubblici.

L'ambito operativo dell'area riguarda la diffusione di metodi e strumenti innovativi per migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici, attraverso (a) la promozione e attuazione di studi, ricerche e progetti sperimentali innovativi, di pratiche di innovazione amministrativa e di modelli organizzativi connessi con le politiche di sviluppo; (b) l'ideazione, revisione, sperimentazione di tecniche e metodi di programmazione e allocazione di risorse pubbliche; (c) la partecipazione alle attività di reti strutture tecniche (conti pubblici territoriali, autorità ambientali, nuclei di valutazione e verifica); (d) la formazione di eccellenza per funzionari e tecnici impegnati nelle attività di analisi, valutazione, monitoraggio di investimenti pubblici; (e) la partecipazione alla redazione di documenti di programmazione; (f) la promozione della diffusione attraverso pubblicazioni e comunicazioni in tema di metodi, tecniche, modelli organizzativi per gli investimenti pubblici

Area di attività 2 – trasferimento di metodi e sostegno nell'attuazione

L'area ha l'obiettivo generale di migliorare l'azione pubblica attraverso a) il trasferimento alle amministrazioni di metodologie di analisi territoriale e della finanza pubblica, di incentivazione dell'azione amministrativa (cfr. premialità) e di valutazione di programma e di progetto; b) il supporto all'applicazione delle stesse metodologie agli strumenti di attuazione delle politiche di investimento pubblico. Si tratta in sintesi di trasferire e/o applicare, nell'ambito dell'attuazione del QCS e dei Programmi Operativi e delle Intese istituzionali di programma, attraverso diverse modalità operative di assistenza, metodi e indirizzi che scaturiscono dalle analisi ed elaborazioni metodologiche effettuate dalle altre Aree organizzative dell'Unità di valutazione. L'interazione con le amministrazioni nella fase di attuazione degli strumenti di investimento pubblico permetterà a questa area di svolgere una funzione di retroazione verso le altre aree dell'UVAL contribuendo a calibrare meglio le analisi e i metodi prodotti. Fra i principali risultati attesi vi è il soddisfacimento di indicatori di avanzamento istituzionale in un numero significativo di regioni e di amministrazioni centrali. Sono inoltre attesi contributi significativi nell'individuazione di priorità progettuali attraverso il supporto ai gruppi di lavoro del QCS e all'impostazione degli APQ. I destinatari privilegiati delle attività di quest'area sono i Servizi del DPS e le Amministrazioni centrali e regionali con i quali l'area lavorerà per definire in modo formale, sulla base di un programma dettagliato di lavoro, l'ammontare e la natura del supporto che

l'UVAL potrà offrire sulla base delle priorità del DPS e della domanda espressa dalle stesse amministrazioni. Tale supporto tenderà tuttavia a qualificarsi per aree tematiche e specifici progetti.

Area di attività 3 – valutazione dei programmi di intervento

L'area ha l'obiettivo principale di sostenere presso le amministrazioni la diffusione dell'utilizzo della valutazione di programmi e progetti realizzati o in corso di realizzazione come reale supporto per le decisioni. In particolare l'obiettivo è quello di inserire effettivamente i risultati delle valutazioni nelle attività di valutazione ex ante; di selezione di progetti e programmi; di reindirizzamento di contenuti e modalità operative di progetti e programmi in corso di attuazione. A questo scopo è necessario promuovere sia buone valutazioni, sia corretti processi organizzativi e di gestione delle valutazioni da parte delle amministrazioni. Per questo motivo le attività dell'area non sono dirette soltanto alla produzione metodologica tecnica e alla conduzione di alcune valutazioni, ma anche alla proposta di percorsi istituzionali finalizzati all'utilizzo della valutazione da parte del decisore pubblico. Destinatari dell'attività non sono pertanto soltanto i tecnici impegnati (all'interno e all'esterno dell'amministrazione) nell'esecuzione di valutazioni, ma anche i committenti (e le loro strutture di gestione tecnica di valutazioni) e gli utilizzatori dei risultati delle valutazioni (decisori pubblici finali e intermedi).

L'area è impegnata nello sviluppo di progetti a carattere metodologico (proposta di metodi di valutazione; di metodi organizzativi per la gestione e l'utilizzo di valutazioni; proposta di metodi per la costruzione di indicatori) e di progetti di realizzazione di valutazioni. Nel medio periodo ci si attende di aumentare la disponibilità di conoscenza basata su ricerca valutativa e la sua considerazione per decisioni di allocazione di risorse e scelta di interventi, in particolare nell'ambito degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali.

Area di attività 4 – accompagnamento dei progetti verso l'attuazione

L'area fa riferimento alle attività riconducibili all'attuazione degli interventi "progettuali" (infrastrutturali o meno) promossi dal DPS o ritenuti da esso strategici.

L'ambito di attività è complementare all'ambito delle attività del nuovo Servizio *Progetti, Studi e Statistiche* del DPS, pur mantenendo proprie specificità derivanti dalle norme costitutive del Nucleo di valutazione (in particolare per quanto attiene all'espressione di pareri su programmi di investimento e alla valutazione economica di specifici progetti).

Ne fanno parte il supporto alle amministrazioni nella scelta e nell'impostazione degli strumenti progettuali più adeguati, fornendo assistenza (indiretta, attraverso servizi di indirizzo e di orientamento generali; diretta e mirata, attraverso il

vero e proprio affiancamento dell'amministrazione nello sviluppo delle iniziative) per aumentare la qualità del progetto e, con essa, dell'iniziativa cui esso fa riferimento.

Ne fanno parte inoltre attività (analisi, espressione di pareri, accompagnamento del progetto stesso a beneficio dell'amministrazione) dove il coinvolgimento UVAL deriva da obblighi normativi (legge 144/99), da richieste di supporto formulate da altre amministrazioni (ad esempio per valutazioni economiche e finanziarie), dalla necessità di monitorare l'avanzamento di interventi progettuali strategici (ricognizione e monitoraggio dei PIT).

L'aspetto innovativo risiede nell'attenzione all'intero ciclo del progetto, l'*"accompagnamento dei progetti"*, dalla loro specifica ideazione (gli strumenti e l'accompagnamento di sdf, pit) alla loro predisposizione (l'osservatorio dei progetti) al compimento e alla realizzazione dell'opera (o del servizio, in caso di finalità immateriali).

II. LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI

Anche nel corso del quarto anno di attività l'impegno preponderante dell'Unità di valutazione è stato rivolto alle linee di attività del Dipartimento e l'impegno dominante dell'Unità di valutazione continua ad essere connesso a due principali filoni:

- quello degli investimenti pubblici connessi al Quadro comunitario di sostegno ed ai relativi programmi operativi ,
- quello degli Accordi di programma quadro (oltre 70 accordi oggi in attuazione).

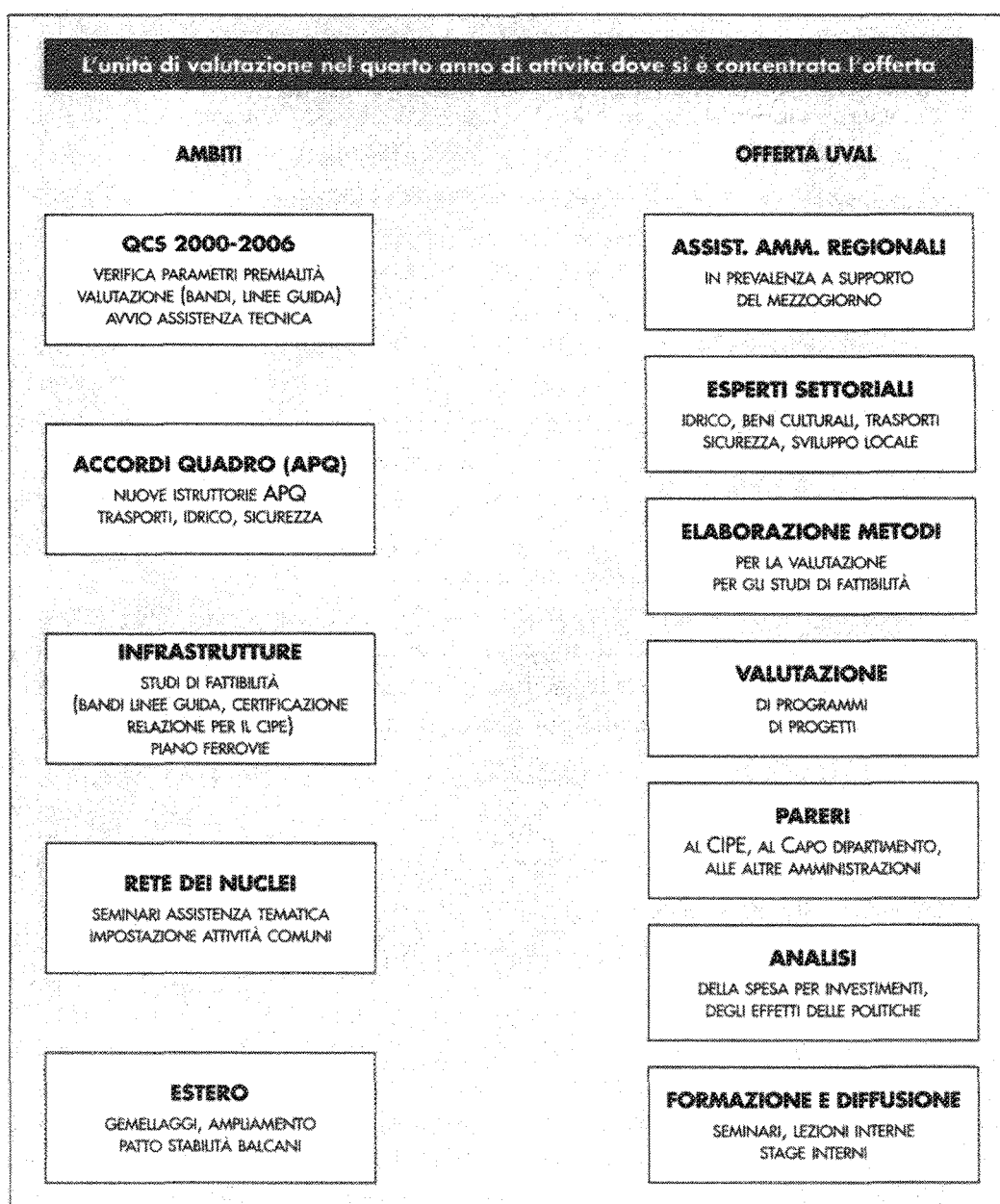
Nel contempo l'Unità di valutazione è impegnata su numerosi altri fronti, con un ruolo di "servizio" nei confronti delle Regioni, delle altre Amministrazioni centrali ed anche di alcune Amministrazioni pubbliche estere. In particolare, nell'impostazione e nella valutazione di programmi, progetti, studi di fattibilità, predisposizione di metodologie, orientamenti, linee guida per l'attuazione delle politiche di investimento pubblico con particolare riferimento alle aree depresse.

Attività dirette per il DPS

- Con il *Servizio politiche territoriali* è proseguita la collaborazione tecnica nell'istruttoria di nuovi Accordi di programma quadro (APQ) in attuazione delle Intese Istituzionali di Programma (IIP), attraverso (a) l'apporto tecnico settoriale (in particolare per quanto attiene agli interventi per lo sviluppo locale, agli interventi connessi al ciclo dell'acqua, agli interventi ambientali, alle infrastrutture di trasporto) a beneficio dei tavoli negoziali attivati fra le Regioni e le Amministrazioni centrali per la definizione dei contenuti, delle modalità di monitoraggio e di attuazione, (b) il raccordo dei documenti predisposti dalle diverse amministrazioni con la programmazione comunitaria, l'apporto tecnico nella definizione di alcuni aspetti della Delibera Cipe 36/02 di utilizzo delle risorse per le aree sottoutilizzate all'interno degli Accordi di Programma Quadro.
- Con il *Servizio fondi strutturali* l'Unità ha svolto attività di indirizzo e supporto per la redazione dei complementi di programmazione e nell'esame dei programmi operativi in ritardo di approvazione (documenti ora giunti a conclusione: PON trasporti, PON Assistenza tecnica). Questa Unità segue tutti gli aspetti della valutazione del QCS e ha curato l'avvio della valutazione dei programmi operativi, dalla redazione delle "Linee guida per la valutazione intermedia" e degli "Orientamenti per la scelta del valutatore indipendente" dei programmi del QCS, all'attività del gruppo tecnico valutazione del QCS, *forum* dei problemi e delle innovazioni nella pratica valutativa della P.A. Questa Unità ha curato l'elaborazione dei documenti base sulla premialità e coordina l'attività del Gruppo tecnico che assicura il monitoraggio del grado di soddi-

sfazione dei singoli criteri in ciascun Programma Operativo, identificando gli elementi di criticità e suggerendo percorsi che consentano di rispettare i requisiti secondo le modalità ed entro i tempi definiti per ciascun criterio. Al Gruppo tecnico si richiede di presentare ogni anno una relazione tecnica "sul grado di soddisfacimento dei singoli criteri nei vari programmi, indicando gli opportuni rimedi e gli eventuali correttivi".

- Con la *Segreteria del CIPE* oltre all'attività connessa alla definizione delle modalità annuali di riparto delle risorse per le aree depresse, e agli studi di fattibilità di interventi infrastrutturali, l'Unità ha espresso pareri in merito alla metodologia RFI di selezione degli interventi prioritari e al conseguente Piano delle priorità.



Attività istituzionali e apporti specialistici

In appendice sono riportati gli estremi dei numerosi documenti prodotti nel corso dell'anno dall'Unità con riferimento ai seguenti aspetti:

- Indirizzi per la valutazione dei programmi operativi e impostazione della metodologia di valutazione del QCS.
- Relazioni a convegni interni e internazionali sui metodi sviluppati e adottati dalle amministrazioni italiane nella programmazione, nella valutazione, nell'attuazione. Pubblicazioni su aspetti dell'attività svolta di particolare rilevanza scientifica.
- Partecipazione ai lavori del Comitato per l'emersione;
- Predisposizione del quadro statistico dei Conti pubblici territoriali (metodologia, sviluppo, banca dati, mantenimento).
- Supporto nella selezione dei candidati per la formazione dei Nuclei di valutazione e verifica regionali e centrali, partecipazione al Comitato Tecnico Paritetico.
- Redazione di report e approfondimenti mirati su specifici argomenti relativi alle attività istituzionali del dipartimento e in risposta ad interrogazioni.
- Rapporti con istituzioni internazionali (UE, OCSE, FMI etc.), task force Balcani, allargamento e gemellaggi. Redazione documenti ufficiali per il Comitato OCSE per le Politiche di Sviluppo Territoriale. Contributo al lavoro dell'OCSE per far avanzare gli obiettivi concordati con i Paesi del Sudest Europeo nell'ambito dell'Investment Compact del Patto di Stabilità. Gemellaggio con l'Ungheria per l'impostazione del programma di sviluppo e l'utilizzo dei fondi strutturali.
- Elaborazione di parti dei documenti di programmazione economica e finanziaria del Ministero e del DPEF in particolare. Relazione generale sulla situazione economica del Paese, Relazione trimestrale di cassa.
- Partecipazione al gruppo di monitoraggio settoriale dei flussi di cassa del fabbisogno del settore statale, elaborazione mensile dei flussi finanziari di bilancio e della gestione di tesoreria dello Stato.
- Costruzione di un conto di risorse e impieghi destinate alle aree depresse e dei flussi europei. Attività di supporto in relazione all'implementazione della politica di bilancio della legge finanziaria, al controllo della spesa pubblica e dei saldi finanziari, e alla politica degli investimenti pubblici.
- Collaborazioni con altre amministrazioni centrali (in particolare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dei beni culturali, Ministero degli esteri, Ministero dell'ambiente).
- Piano Nazionale per l'Occupazione, gruppo di monitoraggio interistituzionale sulle Politiche occupazionali e del lavoro.
- Assistenza alle amministrazioni regionali da parte di esperti di settore nella predisposizione di programmi, strumenti di attuazione, progetti.

Attività di formazione (docenze, seminari, stage)

Nel primo semestre del 2002 numerosi componenti Uval sono stati chiamati a tenere lezioni ai funzionari e ai dirigenti del DPS sui seguenti temi: studi di fattibilità, progettazione, legge sugli appalti, conti pubblici territoriali. Nell'autunno è stato

chiesto all'Uval un ulteriore sforzo, di definire i programmi di molti dei corsi di formazione per funzionari e dirigenti del DPS. In particolare: corsi introduttivi all'economia pubblica, alla geografia economica, alla redazione e valutazione degli studi di fattibilità.

Nell'ambito dei gemellaggi con i paesi dell'Est Europa sono stati tenuti diversi cicli di lezioni sui temi della programmazione e della valutazione. In particolare: corsi su programmazione e valutazione in Ungheria (Gyor), in Romania (Bacau), conferenza sull'emersione in Bulgaria (Sofia).

L'Uval ha inoltre svolto attività di diffusione delle tecniche adottate dalla PA nella programmazione e valutazione in numerosi Master presso le seguenti Università: Venezia (valutazione), Bocconi (trasporti), Bologna (programmazione, valutazione), Roma, Tor Vergata (trasporti, servizi pubblici).

A seguito della partecipazione ai Master, sono stati accolti presso il DPS numerosi stagisti.

Gli stage presso l'Unità di valutazione

Con la doppia finalità caratteristica degli stage, formativa e di sostegno al lavoro dell'Ente ospitante, nel corso dell'anno l'UVAL ha ospitato sette stagisti per periodi variabili dai tre ai sei mesi; caratteristiche degli stagisti e finalità sono state le seguenti:

- ingegnere, Università di Lione (F), economia dei trasporti, valutazione infrastrutture
- 3 economisti, Corsi Sudgest per Ministero dell'ambiente, fondi strutturali
- economista, Uni PD, tecniche di valutazione, economia del turismo
- ingegnere, Uni Bocconi (MI), Master, economia dei trasporti, valutazione infrastrutture

Gli stage presso l'UVAL seguono regole collaudate, riassumibili in due punti, rispettivamente di ordine amministrativo e di merito.

1) *Disciplina del tirocinio.* La Convenzione di tirocinio, con riferimento all'art. 18 della legge 196/1997, fa esplicito riferimento ai seguenti elementi:

- esclusione di oneri a carico di questa Amministrazione per tutto il periodo del tirocinio ed espressa dichiarazione da parte dell'Istituto promotore dell'assunzione dell'onere di assicurare contro gli infortuni il tirocinante;
- contenuti del progetto formativo, durata del tirocinio (da tre a sei mesi), indicazione del tutore e del responsabile dell'amministrazione per il tirocinio, obbligo di riservatezza su documenti riservati di cui il tirocinante venisse a conoscenza; caratteristiche della scheda di valutazione finale.

2) *Contenuti del tirocinio.* Il Progetto formativo è concordato con l'Ente proponente tenendo conto dei seguenti elementi costitutivi di carattere generale:

- obbligo per lo stagista di adeguate letture di base (fra cui, Quadro comunitario di sostegno, programmi operativi, DPEF, Rapporto annuale DPS) e letture selezionate da concordare in ragione dello specifico progetto formativo da avviare;
- obbligo di seguire almeno due attività, con affiancamento dell'Unità di valutazione in un'attività in corso nel periodo di stage, connessa al perseguimento degli obiettivi fissati per il 2002 dal Ministro, e approfondimento di un tema specifico attinente comunque l'ambito delle attività istituzionali UVAL.

Le linee di attività del 2002 e di oggi

Il prospetto seguente prende in esame le 36 linee di attività su cui l'Unità di valutazione si è impegnata nel corso del 2002, riclassificate in base alla odierna articolazione in quattro aree, e le 9 ulteriori linee di attività di carattere generale. Per ciascuna di esse viene redatto un programma all'avvio dell'attività con attribuzione di compiti, risorse e responsabilità.

Area I - Metodi e studi per le politiche pubbliche		
n.	linea di attività	contenuti
1	Rete dei nuclei di valutazione e verifica e progetto NUVAL	Progetto attuazione della rete dei nuclei (ex L. 144/1999); prevede sottoprogetti riguardanti la gestione della rete (CTP); il monitoraggio (per il CIPE); la formazione (NUVAL). In questo progetto l'UVAL partecipa con una risorsa dedicata al coordinamento complessivo e con contributi specifici alle diverse attività (in particolare nell'interlocuzione con i nuclei e qualche intervento diretto dei componenti all'interno dei moduli formativi o dei seminari tematici).
2	Indicatore anticipatore della spesa pubblica in c/capitale regionale	Progetto per la realizzazione e il trasferimento al DPS di uno strumento operativo di natura econometrica-statistica per ottenere informazioni sull'andamento ripartizionale della spesa in conto capitale più tempestive (trimestrali) di quelle disponibili attraverso il sistema completo dei Conti Pubblici Territoriali. Il progetto prevede la collaborazione di risorse umane esterne all'UVAL in modo significativo (a seconda dei casi: consulenti/stager/altri componenti del SNV).
3	Conti pubblici territoriali	Progetto Conti Pubblici Territoriali (costruzione di una base dati regionale sui conti pubblici). L'UVAL ha il coordinamento del progetto e vi prende parte dal lato degli affinamenti metodologici. La costruzione dei conti è invece affidata a una rete di nuclei che opera sia a livello centrale, sia a livello regionale.
4	Statistiche territoriali	Attività collegate alla convenzione DPS-ISTAT che ha come contenuto l'ampliamento, il miglioramento qualitativo e la maggiore tempestività di informazioni statistiche disaggregate per macroarea, regioni, SLL e comuni.
5	Osservatorio risorse culturali	L'osservatorio è stato costituito dall'UVAL per approfondire i legami tra interventi per le risorse culturali e lo sviluppo. Le attività implicano monitoraggio dell'avanzamento dei progetti sui beni culturali finanziati dai fondi strutturali e da altre fonti e la preparazione di materiale documentale. Il progetto prevede in modo significativo la collaborazione di risorse umane esterne all'UVAL (a seconda dei casi: consulenti/stager/altri componenti del SNV).
6	Rete autorità ambientali	Attività di approfondimento e proposta metodologica per la rete delle autorità ambientali, uno dei soggetti istituzionali rilevanti per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 in OB.1.
7	Documenti di programmazione (DPEF)	attività di analisi e redazione di schede preparatorie e di parti dei documenti di programmazione, in particolare del DPEF. L'UVAL collabora con il resto del DPS e del MEF.
8	Documenti di programmazione	attività di collaborazione alla redazione del Rapporto annuale sullo sviluppo territoriale di competenza del DPS e attività di collaborazione al coordinamento complessivo del rapporto stesso.
9	Seminari e pubblicazioni	L'UVAL contribuisce ad alcune pubblicazioni periodiche a titolarità di soggetti istituzionali diversi dal MEF, in qualità di redattore di parti specifiche o di presenza nei comitati scientifici.

Area 2 - Trasferimento metodi e sostegno per l'attuazione		
n.	linea di attività	contenuti
10	Gruppi di lavoro QCS e Comitato di sorveglianza	partecipazione alle attività preparatorie e alle riunioni dei gruppi di lavoro del CdS del QCS, nonché partecipazione e predisposizione per le materie di competenza UVAL di documentazione per i comitati di sorveglianza del QCS e partecipazione ai CdS dei PON e dei POR.
11	Gruppo premialità	attività del gruppo tecnico premialità, istituito formalmente con decreto del CD in qualità di presidente del CdS del QCS (monitoraggio dell'andamento degli indicatori della riserva di performance, sia 4%, sia 6%; redazione delle relazioni; incontri con amministrazioni partner nel monitoraggio di alcuni indicatori e con le amministrazioni partecipanti alla premialità; riunioni del gruppo tecnico).
12	Ammissibilità PIT	Uno specifico sottoprogetto del gruppo tecnico premialità è identificato nella istruttoria dell'indicatore relativo alla capacità di procedere nella progettazione integrata e alla valutazione di ammissibilità dei progetti integrati presentati a essere considerati utili al computo dell'indicatore medesimo.
13	Assistenza amm. Regionali	attività proprie dei team regionali e di collaborazione con questi per specifiche questioni settoriali. Si tratta di attività che andrebbero prenegoziate (con i soggetti beneficiari) per caratteristiche e durata.
14	Assistenza amm. Centrali	attività di supporto alle amministrazioni centrali coinvolte nella programmazione e attuazione dell'intervento per il Mezzogiorno; al comitato per l'emersione del lavoro non regolare partecipazione a particolari attività promosse dal CIPE di natura conoscitiva o di preistruttoria di delibere. Si tratta di attività che andrebbero prenegoziate (con i soggetti beneficiari) per caratteristiche e durata.
15	Assistenza servizio fondi strutturali per PON ATAS +settori	Supporto specifico al SFS per questioni settoriali varie e l'implementazione del PON ATAS (assistenza tecnica e azioni di sistema) che implica interazioni con amministrazioni centrali che all'interno del PON sono titolari di specifici progetti operativi di assistenza tecnica a beneficio delle amministrazioni regionali. Si tratta di attività che andrebbero prenegoziate (con i soggetti beneficiari) per caratteristiche e durata.
16	Assistenza mirata (Molise)	progetto di sostegno specifico richiesto dal CdS del QCS per il supporto all'attuazione del POR dovuto a difficoltà di natura straordinaria nell'assetto amministrativo dell'AdG. Si tratta di attività che andrebbero prenegoziate (con i soggetti beneficiari) per caratteristiche e durata.
17	Supporto APQ selezionati	Supporto specifico al SPT per alcuni APQ di valenza strategica e supporto per la realizzazione di prototipi per la conduzione della istruttoria e la definizione di APQ. Si tratta di attività che andrebbero prenegoziate (con i soggetti beneficiari) per caratteristiche e durata.
18	Monitoraggio riparto fondi aree depresse	Attività di supporto all'avvio delle azioni di monitoraggio per l'attuazione della delibera CIPE di riparto aree depresse del maggio 2002 che ha introdotto meccanismi incentivanti per la tempistica di impegno e definito obblighi di contenuto per la programmazione delle risorse aree depresse.

Area 3 - Valutazione dei programmi comunitari		
n.	linea di attività	contenuti
19	Gruppo valutazione del QCS e sistema nazionale di valutazione	attività di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione, organismo collettivo istituito dal QCS OB.1 (cui partecipano UVAL come soggetto coordinatore, ISFOL- struttura nazionale di valutazione FSE, INEA- struttura di valutazione FEOGA, Rete dei nuclei ex L. 144/1999) che ha compiti di proposta metodologica, di orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali. L'attività del SNV è in particolare indirizzata a sostenere l'operatività del Gruppo valutazione del CdS del QCS, presieduto dall'UVAL.
20	Linee guida (ricerca sul campo; sviluppo rurale; pari opportunità; valutazione intermedia)	All'interno delle attività del SNV un particolare progetto è connesso con la predisposizione di documenti di orientamento metodologico per le attività di valutazione intermedia. I documenti sono redatti da gruppi di lavoro a composizione variabile a seconda dei temi di interesse e sono presentati agli utilizzatori come moduli separati di linee guida per la valutazione dei PO a seguito di presentazione e discussione nel gruppo valutazione. Il progetto prevede in modo significativo la collaborazione di risorse umane esterne all'UVAL (a seconda dei casi: consulenti/stager/altri componenti del SNV).
21	Valut.intermedia QCS, valutazione di seconda istanza, valutazione ex post QCS 94-99	Il QCS attribuisce all'UVAL l'attività di monitoraggio dei processi e dei prodotti delle attività di valutazione intermedia. Queste attività (cd. di valutazione di secondo livello) si sostanziano nella verifica dell'effettivo grado di applicazione dei criteri di qualità per le valutazioni (oggetto di un modulo specifico di linee guida diffuso a maggio 2002). L'attività implica acquisizione e lettura dei materiali intermedi predisposti dai valutatori e delle informazioni derivanti in merito alle attività di valutazione dai nuclei che dovrebbero garantirne localmente la gestione tecnica. Sono previsti due report all'anno da inviare al CdS del QCS. Attività di presenza nel comitato di pilotaggio dell'update della valutazione intermedia del QCS 94-99 e interlocuzione con il valutatore indipendente della val. ex-post commissionata dalla CE.
22	Utilizzo del set di indicatori dei PO	attività di accompagnamento alle amministrazioni nell'affiancamento e nell'effettiva costruzione di indicatori di programma; implica contatti a sportello con AdG dei PO e presentazione nelle sedi collettive (gruppo di valutazione, CdS del QCS) dei progressi realizzati. Le attività sono gradualmente assorbite dal lavoro dei nuclei.
23	Attività di formazione (seminari sulla valutaz.)	Organizzazione di incontri di confronto e formazione dei nuclei per migliorare le loro capacità di gestione tecnica delle valutazioni intermedie e al contempo ricevere informazioni sui processi in corso. Il progetto prevede la collaborazione di risorse umane esterne all'UVAL in modo significativo (a seconda dei casi: consulenti/stager/altri componenti del SNV).
24	Valutazione indipendente QCS e PON ATAS	Sostegno all'AdG nel processo di lancio della valutazione (seminario informativo, presenza nella commissione di aggiudicazione) e in seguito accompagnamento tecnico della valutazione. L'UVAL svolge una funzione di confronto metodologico con il valutatore indipendente.
25	Indicatori PON ATAS	Predisposizione del quadro metodologico per la selezione degli indicatori e la realizzazione delle rilevazioni delle informazioni necessarie alla costruzione degli indicatori (di valutazione) dell'asse I del PON-ATAS.
26	Valutazione effetti macro del QCS	Progetto per la revisione e l'aggiornamento del modello di simulazione macro utilizzato nella fase di valutazione ex ante del PSM (poi QCS OB1 2000-2006) Il progetto prevede in modo significativo la collaborazione di risorse umane esterne all'UVAL.

Area 4 - Fattibilità e sviluppi progettuali		
n.	linea di attività	contenuti
27	Studi di fattibilità: rapporto per il CIPE	Predisposizione di rapporti sugli SDF cofinanziati dal CIPE. L'attività implica una ricognizione sullo stato di attuazione degli studi cofinanziati e una valutazione di merito sull'intera operazione.
28	Studi di fattibilità: approfondimenti	attività di istruttoria per seminari di approfondimento su contenuti, esiti e follow-up di specifici sdf.
29	Studi di fattibilità: cinque nuovi studi	Attività richiesta dalla DIRMin2002 di inserire nel più ampio progetto sugli sdf, l'individuazione di almeno 5 casi particolarmente significativi per il lancio di nuovi sdf e individuazione, tra gli sdf in corso o conclusi, di almeno 10 casi in cui istituire l'attività di follow-up allo sdf.
30	Trasporti ferrovie	Attività di sostegno del DPS nella interlocuzione con RFI nella predisposizione del Piano delle priorità ferroviarie al 2005.
31	Trasporti per il DPS (QCS, CIPE e APQ)	Attività di supporto tecnico al gruppo di lavoro del QCS e alle connesse attività del PON trasporti. Attività di supporto tecnico per il settore trasporti con specifiche valutazioni di programmi di investimento per l'istruttoria CIPE. Supporto nella predisposizione degli APQ trasporti e individuazione e approfondimento di progetti significativi finanziati nell'ambito di APQ, POR e PON.
32	Monitoraggio PIT e incontri con le amministrazioni	Progetto per la realizzazione di un sistema di monitoraggio dell'avanzamento dei PIT. Predisposizione di analisi e basi dati a beneficio della AdG del QCS e dei partner istituzionali del CdS del QCS. L'UVAL ha responsabilità di definizione del progetto, di coordinamento in itinere, di collaborazione alla realizzazione, di esame delle informazioni rilevate. Il progetto prevede anche collaborazioni esterne (consulenti e stagisti). Collaborazione con il SFS alla preparazione di un incontro straordinario del CdS del QCS avente per oggetto i PIT, come naturale seguito di una iniziativa analoga condotta a Matera nell'ottobre 2001. È un'occasione per presentare i primi risultati o l'impostazione del progetto di monitoraggio.
33	Progetto Pollino	Progetto per l'accompagnamento di interventi integrati (identificati in una fase precedente del progetto stesso) nell'area del Pollino in Basilicata (protocollo di iniziativa locale nell'area del Pollino). L'UVAL collabora in particolare alla definizione della strategia di offerta turistica.
34	Progetto SICUREZZA	Progetto finalizzato all'accompagnamento della costruzione di APQ in materia di legalità e sicurezza; al sostegno alle amministrazioni per l'integrazione dei profili di legalità e sicurezza anche in altri progetti o strumenti di programmazione; all'attuazione degli interventi del PON-Sicurezza.
35	Gemellaggi (paesi allargamento) e progetto speciale Balcani	Progetti di partenariato istituzionale transnazionale con finalità di trasferimento ad altri paesi di competenze nell'ambito della programmazione, attuazione e valutazione di interventi di investimento pubblico. L'UVAL collabora alla direzione e all'attuazione di parti specifiche dei progetti stessi. Il progetto prevede la collaborazione di risorse umane esterne all'UVAL. Patto di stabilità Balcani: progetto speciale di sostegno tecnico attraverso la presenza di un esperto dell'UVAL all'intervento UE (Patto di stabilità) e nazionale (unità tecnica L.84/2000) di sostegno alla area dei Balcani.

Area 5 - Attività generali di staff al capo di dipartimento		
n.	linea di attività	contenuti
36	Staff: note e documenti per attività istituzionali	Attività di staff al CD su temi specifici di competenza UVAL su cui vengono richieste elaborazioni ulteriori o ad hoc (per incontri con organizzazioni internazionali o per altre attività istituzionali proprie del CD).
37	Staff: supporto allargamento e OCSE	Attività connessa a due gruppi di lavoro esterni: in materia di effetti dell'allargamento UE sulle politiche di coesione e del working group territoriale dell'OCSE, presieduta dal CD.
38	Staff: attività quotidiana di analisi e report	Linea di attività riservata ai componenti che formalmente in posizione di staff dedicata al CD svolgono attività sotto la diretta responsabilità del CD.
39	Staff: attività di servizio al DPS	Approfondimenti su temi vari tramite partecipazione a riunioni (formazione interna, impostazione nuove attività).
40	Predisposizione testi e documenti divulgativi	Oltre alle occasioni istituzionali (forum PA, convegni, riunioni DPS) è consentita ai componenti la partecipazione ad eventi specialistici (master, seminari) senza spese per la PA e senza corrispettivo per il docente o relatore.
41	Analisi di settore	Analisi di base per nuove linee di attività e predisposizione basi dati e bibliografia specifica.
42	Affari generali	Pur essendo una Unità operativa, senza personale dedicato agli affari generali e all'amministrazione, il 30% del tempo di lavoro del Responsabile è dedicato ad attività amministrative, ai sensi della normativa di riferimento.
43	Relazione annuale UVAL	Predisposizione del Rapporto annuale per il Parlamento sull'attività dell'UVAL (allegato al Rapporto sullo sviluppo territoriale, già Rapporto sulle aree depresse).
44	Aggiornamento interno	Su nuova normativa generale e di settore, su interpretazione di dati congiunturali, su evoluzione del quadro generale.

III. APPROFONDIMENTI

In questo capitolo vengono ripresi alcuni dei temi brevemente richiamati in precedenza, prescelti fra quelli di particolare rilevanza per l'azione del DPS e che già non trovano spazio nel "Quinto rapporto territoriale", rinviando peraltro ai documenti richiamati in bibliografia per un panorama esauriente del contributo che nel 2002 questa Unità ha dato alla qualificazione degli investimenti pubblici e alla loro attuazione.

Gli approfondimenti offrono uno 'spaccato' dell'attività svolta attraverso poche pagine che colgono particolari aspetti del lavoro cui si riferiscono; in particolare:

- per gli studi di fattibilità e per l'enorme sforzo profuso per reinserire tale strumento fra la programmazione e la progettazione, si rende conto della relazione presentata al CIPE in autunno,
- per la premialità, il cui iter giunge a conclusione a fine 2002, lo zoom è sull'attività del gruppo di lavoro che ha seguito il monitoraggio dei criteri da soddisfare per la riserva di premialità nazionale,
- per la valutazione il brano proposto, metodologico, ha inteso dare risalto all'intensa attività di istruzione di base e di assistenza offerta dall'Uval alle amministrazioni regionali e centrali e ai Nuclei di valutazione di nuova formazione,
- per gli accordi quadro, viene proposta una nota di lavoro relativa ai contenuti minimi (tecnici) che devono essere soddisfatti per una efficace attuazione,
- per lo sviluppo locale si rende conto della metodologia attraverso la quale verrà posta sotto monitoraggio l'attuazione dei progetti integrati territoriali (PIT),
- per la rete ferroviaria del Sud, vengono presentati i contenuti principali del Piano di rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno,
- per la il PON Assistenza Tecnica vengono presentate le attività di supporto svolte dall'Uval,
- per l'aspetto di ricerca, infine, viene offerto un quadro delle problematiche che hanno accompagnato la costruzione dell'indicatore di anticipazione nel tempo dei risultati ufficiali dei conti pubblici territoriali.

RELAZIONE AL CIPE SULLA SITUAZIONE DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ

L'obiettivo principale degli studi di fattibilità cofinanziati dal CIPE con la decisione del luglio 1998 era di generare un parco di idee progettuali robuste per accelerare e qualificare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006. Più in generale, l'iniziativa rispondeva alla finalità strategica di promuovere un metodo di qualificare le scelte pubbliche attraverso l'uso di uno strumento tecnico -lo studio di fattibilità- in grado di motivare e dare supporto analitico alle decisioni di investimento.

Collocandosi a valle dell'identificazione di un bisogno - astrattamente ritenuto meritevole di essere soddisfatto - e della conseguente formulazione di una idea-progetto, ma a monte della decisione di soddisfarlo attraverso uno specifico intervento pubblico, lo SdF ha l'obiettivo di *trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione*

di due o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un set di informazioni atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata.

Gli studi stanno assolvendo la missione sopra indicata? Nel dare risposta a questa domanda si deve tenere conto che la disponibilità di documentazione sui risultati finali degli studi è ancora parziale. Con questa precisazione, la risposta alla domanda è sostanzialmente affermativa: gli studi stanno generando un potenziale parco progetti di notevole rilevanza e diversificazione settoriale.

La situazione degli studi di fattibilità nella relazione UVAL al CIPE.

La delibera CIPE 11 del 2002 dà incarico all'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) di elaborare una relazione riepilogativa sulla situazione degli Studi di Fattibilità (SdF) avviati dal CIPE con la delibera 70 del 1998, "evidenziando le eventuali criticità riscontrate e prospettando possibili soluzioni, al fine del miglior utilizzo futuro dello strumento da parte delle amministrazioni interessate".

La relazione, a partire dalla ricostruzione degli obiettivi e del percorso che hanno portato al finanziamento degli studi di fattibilità (capitolo 1), illustra l'iter degli studi - dalla fase di richiesta di finanziamento al CIPE da parte delle Amministrazioni Regionali e Centrali, alla fase di avvio e di successiva elaborazione e consegna degli studi, alla fase di approvazione e certificazione. Uno specifico approfondimento è stato finalizzato a ricostruire la risposta del mercato della consulenza a fronte della domanda di valutazione espressa dalla Pubblica amministrazione (capitolo 2).

L'analisi, seppure incompleta a causa del ritardo con cui le amministrazioni proponenti gli studi stanno inviando le informazioni di base necessarie, consente di valutare la capacità degli studi di raggiungere le finalità della tornata CIPE 70/1998, di riassumere punti di forza e debolezza dell'esperienza, e di formulare raccomandazioni, tanto per la valorizzazione a fini progettuali degli studi completati, che per un migliore utilizzo futuro dello strumento da parte della Pubblica Amministrazione (capitolo 3).

Base informativa e quadro normativo

La relazione si basa su dati di avanzamento procedurale forniti periodicamente all'Unità di Valutazione dalle amministrazioni proponenti gli studi di fattibilità. Sono state finora ricevute risposte all'ultima richiesta di aggiornamento (Giugno 2002) relativamente a 322 studi, ovvero circa l'80% dei 393 originariamente finanziati dal CIPE. Non tutti gli aggiornamenti ricevuti contenevano però l'intero set di informazioni richieste. Nel complesso, le informazioni utilizzabili per le elaborazioni ed analisi costituiscono il 70% del totale, di cui quasi l'80% (ovvero il 54% del totale) corrispondono a dati aggiornati.

Le amministrazioni proponenti hanno finora risposto in modo incompleto anche alla richiesta di trasmissione della documentazione conclusiva (comprendente tra l'altro i rapporti di sintesi e completi degli studi) espressa dalla delibera CIPE 11 del 2002 ed oggetto di successivi solleciti da parte dell'UVAL e della Segreteria

del CIPE: sono finora pervenuti all'UVAL i rapporti finali relativi a poco più del 25% degli studi conclusi.

Negli anni Novanta il quadro normativo relativo agli studi di fattibilità si è progressivamente arricchito di provvedimenti tesi alla sistematizzazione dell'uso di questo strumento nel ciclo del progetto. Nella legislazione nazionale riguardante i lavori pubblici è fatta specifica menzione degli studi di fattibilità nella legge 11 febbraio 1994 n. 109 come modificata dalla Legge 415/98 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nel DPR 21 dicembre 1999 n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 Febbraio 1994, n. 109) e nella Legge 17 Maggio 1999 n. 144.

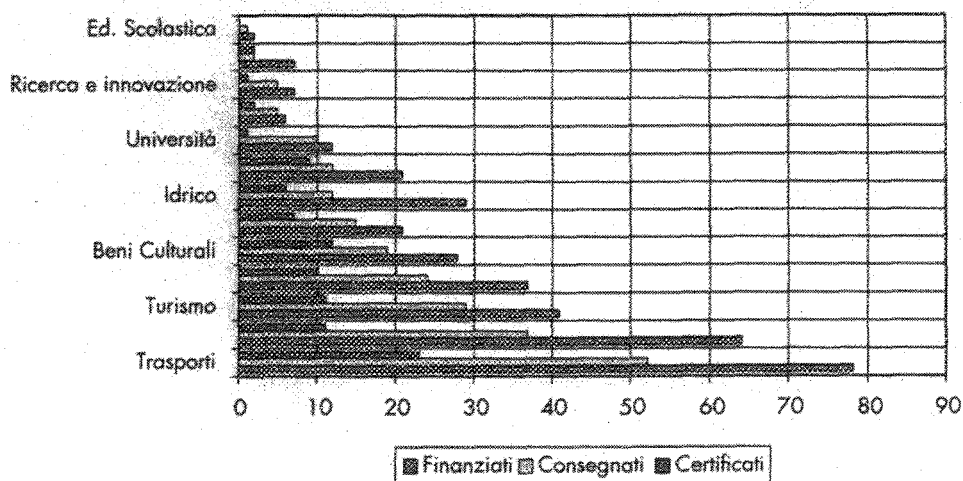
In questo quadro si inserisce l'azione del CIPE, (delibere 70/1998, 106 e 135/1999) che assegnava alle amministrazioni centrali e regionali la possibilità di destinare una quota non superiore al 3% delle risorse per lo sviluppo delle aree depresse al finanziamento di SdF di rilevanti iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le amministrazioni locali e di settore.

Situazione attuale

Al settembre 2002, dei 393 studi originariamente co-finanziati dal CIPE, 223 risultano completati. Di questi ultimi, 104 sono stati approvati e, nel loro ambito, 95 risultano già dotati della certificazione di coerenza. Dei rimanenti, sono ancora da affidare 58 studi, 72 sono in corso e 40 sono stati definanziati.

Sotto l'aspetto territoriale 338 studi (proposti dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni interessate) riguardano le Regioni del Sud (86% del totale), mentre i residui 55 (14%) investono le Regioni del Centro-Nord. Tra le Regioni meridionali l'avanzamento maggiore si registra per la Basilicata (91%), il minore per la Sardegna (14%). Nel complesso dette Regioni si collocano in un'area media di attuazione.

Gli SdF più attesi sono giunti a compimento



Il volume complessivo di risorse attivate per gli studi (al netto dei definanziamenti) è di 86 milioni di euro (compreso il co-finanziamento delle amministrazioni proponenti). I settori di maggior rilievo sono i trasporti e le risorse ambientali (comprese le idriche), corrispondenti al 50% del numero di studi ed al 60% del volume di finanziamenti.

Il tempo medio di consegna per gli studi finora completati è stato di circa 8 mesi, con variazioni complessive tra i 4 ed i 22 mesi. I tempi medi di consegna presentano minore variabilità nella distribuzione per settore e variabilità maggiore nella distribuzione per amministrazione proponente.

Risposta del mercato

La "risposta" del mercato delle consulenze dipende in misura importante dalle modalità con cui la pubblica amministrazione decide di attivare la propria richiesta di studi di fattibilità. Un primo aspetto di interesse è che anche quando la normativa vigente avrebbe consentito altre forme di affidamento, le stazioni appaltanti hanno fatto ampio ricorso a procedure di evidenza pubblica (è il caso di oltre il 90% degli studi con finanziamento sotto-soglia comunitaria); ciò indica un chiaro interesse a garantire trasparenza, concorrenza e qualità degli studi utilizzando i servizi offerti dal mercato.

D'altro lato, l'attivazione delle procedure di evidenza pubblica è stata notevolmente concentrata nel tempo, con quasi l'80% degli importi messi a gara negli ultimi tre trimestri del 2000. Questo può aver condizionato la capacità del mercato di rispondere in maniera adeguata, tenendo anche conto del numero relativamente limitato di imprese con le competenze specialistiche e/o multi-disciplinari richieste per lo svolgimento degli studi.

A fronte di una concentrazione delle gare in pochi mesi, si registra una dilatazione dei tempi di affidamento degli studi: in oltre il 50% dei casi il tempo intercorrente tra la data di pubblicazione del bando e la data di stipula del contratto supera i 6 mesi. Questo crea incentivi a che imprese e professionisti partecipino, nelle more dei processi di aggiudicazione in corso, a gare per altri studi, con il rischio di assumere in alcuni casi impegni superiori alla propria capacità produttiva.

Il mercato effettivamente attivato dagli studi di fattibilità sembra caratterizzato da una notevole concentrazione: dei 395 soggetti (società, professionisti) partecipanti a raggruppamenti affidatari di studi, 319 (cioè l'80%) hanno in realtà partecipato ad un solo studio. I rimanenti 76 soggetti sono riusciti ad ottenere partecipazioni multiple, da un minimo di due (per 40 soggetti), ad un massimo di 19 (per un unico soggetto). Analogamente, si registrano forme di concentrazione del monte commesse: il decile di testa della distribuzione dei contratti corrispondeva al 34% del monte commesse, ed era appannaggio del 13% del numero totale di aggiudicatari.

Dal punto di vista delle scelte di specializzazione di mercato, per circa la metà degli affidatari degli studi si è riscontrata una strategia di concentrazione delle parteci-

pazioni agli studi in termini settoriali, territoriali, o entrambi. L'altra metà degli affidatari sembra invece perseguire una strategia di partecipazione agli studi più "indiscriminata" (con un 18% despecializzato sia settorialmente che geograficamente).

Conclusioni sul raggiungimento della "missione" degli studi

L'obiettivo principale degli studi cofinanziati dal CIPE era di generare un parco di idee progettuali robuste per accelerare e qualificare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006. Più in generale, l'iniziativa rispondeva alla finalità strategica di promuovere un metodo di qualificare le scelte pubbliche attraverso l'uso di uno strumento tecnico -lo studio di fattibilità- avente l'obiettivo di *trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un set di informazioni atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata.*

Nel complesso si può affermare, nei limiti delle informazioni rese finora disponibili, che gli studi stanno assolvendo il compito di generare un parco progetti di notevole diversificazione settoriale e di potenziale rilevanza per l'applicazione delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo: sono stati conclusi oltre 220 studi, di cui gran parte in settori strategici per la programmazione 2000-2006, come trasporti, risorse naturali e risorse culturali. Gli studi stanno inoltre introducendo significativi elementi tecnico economici a supporto delle decisioni di investimento.

Sbocchi progettuali. Tuttavia, i tempi per la valorizzazione a fini progettuali del capitale di conoscenze tecniche generato dagli studi si stanno rivelando più lunghi del previsto. Questo si deve in larga misura ad un iter procedurale caratterizzato da un avvio a rilento degli studi nel biennio 1999-2000, con il conseguente slittamento al 2001 della gran parte degli affidamenti, e la concentrazione negli anni 2001 e 2002 delle attività di svolgimento e certificazione degli studi.

D'altro lato, una volta terminati, gli studi dimostrano di poter incidere sulle successive tappe del ciclo del progetto: vanno segnalati infatti l'introduzione di 9 interventi basati su SdF co-finanziati dal CIPE nel primo elenco di opere strategiche (delibera CIPE 21 dicembre 2001) della "legge obiettivo"; e l'avvio dell'uso di risorse della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione preliminare di interventi basati su SdF finanziati dal Comitato (6 studi, di cui 3 nel Mezzogiorno).

Probabili sviluppi e raccomandazioni

L'esame della documentazione finora messa a disposizione dalle amministrazioni proponenti, unitamente alla partecipazione dell'Unità di valutazione ad alcuni tavoli di monitoraggio consente di stilare un primo sommario delle lezioni apprese sui punti di forza e di debolezza della tornata di studi di fattibilità CIPE.

Eterogeneità degli studi. I temi oggetto di studi di fattibilità sono caratterizzati da notevole eterogeneità: accanto a studi di specifici interventi infrastrutturali, si riscontrano studi assimilabili ad altre tipologie, quali studi di programmi di opere, studi settoriali o di ambito, studi di prefattibilità ed infine studi infrastrutturali promossi da amministrazioni non titolari delle corrispondenti competenze istituzionali. In positivo, tale ampliamento d'ambito degli studi risponde ad esigenze conoscitive e programmatiche realmente sentite dalle amministrazioni. D'altro lato, varie delle tipologie di studi sopra ricordate implicano un percorso più difficoltoso di transizione dalla fase di studio a quella di progettazione. Questo a causa della necessità del concorso di più soggetti per assumere le decisioni di investimento; oppure perché lo studio svolge in realtà un ruolo propedeutico alla individuazione dell'idea di sviluppo da sottoporre alla vera e propria verifica di fattibilità.

Formulazione della "domanda". Le analisi svolte su alcuni capitolati tecnici indicano che non poche Amministrazioni pubbliche proponenti hanno incontrato difficoltà e causato ritardi nel delimitare l'oggetto dello studio di fattibilità e quindi nel definire un capitolato in grado di precisare il livello di analisi richieste e gli obiettivi finali. Questo ha avuto tra l'altro la conseguenza di lasciare eccessivi margini di interpretazione al mercato della consulenza sul reale fabbisogno espresso dalle amministrazioni.

La "risposta" del mercato. La risposta del mercato delle consulenze alla domanda delle amministrazioni è stata caratterizzata da una pronunciata concentrazione degli studi affidati e del monte commesse in un numero relativamente ristretto di operatori. In vari casi, tale sotto-insieme di operatori maggiormente presenti non è stato in grado di esprimere raggruppamenti con adeguate specializzazioni settoriali; in altri, non ha attivato meccanismi efficaci di coordinamento tra le varie professionalità presenti nei raggruppamenti, il che ha dato luogo a scarsa integrazione ed armonizzazione tra le analisi contenute negli studi. Inoltre, il mercato non sempre è stato in grado di supplire alle carenze iniziali della domanda della pubblica amministrazione, appiattendosi invece su richieste e domande mal formulate o, peggio, approfittando in modo "opportunistic" di una elevata domanda di servizi per aumentare il proprio fatturato senza una reale capacità di rispondere ai quesiti "tipici" di uno studio di fattibilità.

Il Monitoraggio. Alcune amministrazioni proponenti ed appaltanti hanno dato vita ad esperienze significative di monitoraggio in corso d'opera degli studi: oltre a permettere di vigilare sulla qualità tecnica degli studi, il monitoraggio ha costituito spesso una "palestra" in cui pubbliche amministrazioni con scarsa dimestichezza procedurale e metodologica con gli studi hanno avuto l'opportunità di rafforzare, grazie anche all'interazione con partecipanti di altra provenienza ai tavoli (amministrazioni centrali, tecnici indipendenti), le proprie capacità tecniche di valutare la qualità degli studi in corso e di impostare gli studi da avviare in futuro. Al tempo stesso, i tavoli di monitoraggio non sembrano aver avuto la diffusione necessaria a garantire in modo sistematico la qualità e la rilevanza degli studi. Inoltre, in alcuni casi si sono registrate confusioni sul ruolo dei tavoli di monitoraggio e sulla loro compatibilità con gli accordi contrattuali tra stazione appaltante ed affidatari degli studi.

Necessità di documenti di indirizzo ed orientamento. L'elenco dei requisiti minimi forniti dal CIPE (Allegato B alla delibera 106/1999) per la realizzazione degli studi ha costituito un utile punto di riferimento metodologico per l'impostazione e valutazione degli studi. Tuttavia, sulla base degli studi esaminati dall'UVAL presso tavoli di monitoraggio o in altre sedi, si può riscontrare una certa eterogeneità delle analisi svolte. Mentre si registrano esempi di buona qualità delle singole componenti degli studi (ad esempio identificazione tecnica degli scenari di intervento, analisi organizzativa-gestionale), è più raro trovare la compresenza di livelli elevati di qualità per tutte le analisi svolte, ed in generale si riscontra una difficoltà a stabilire nessi chiari tra le singole componenti ed i risultati complessivi dello studio. Appaiono pertanto necessari, come specificato nelle raccomandazioni, ulteriori approfondimenti dei documenti di indirizzo, così da poter meglio orientare futuri studi di fattibilità.

Allo scopo di valorizzare i risultati degli studi di fattibilità già conclusi e di promuovere la qualità degli studi futuri, l'Uval ha proposto:

- l'accelerazione della transizione dagli studi completati alla progettazione, attraverso un'attività di accompagnamento ed assistenza tecnica alle Amministrazioni centrali e regionali, in raccordo ed attuazione di quanto previsto dalla delibera CIPE 62/2002;
- la costituzione di una Banca Dati che consenta di consolidare le informazioni sugli esiti degli studi e di monitorarne efficacemente i relativi sbocchi progettuali. La banca dati potrebbe costituire parte di un più ampio "Registro" degli SdF della pubblica amministrazione, esteso ad altre tipologie di studi oltre a quelli co-finanziati dal CIPE e con finalità di condivisione di conoscenze e buone pratiche;
- l'introduzione di meccanismi incentivanti per l'utilizzazione dei risultati degli SdF nella applicazione delle risorse destinate alle aree depresse, in particolare in sede di impostazione degli Accordi di Programma Quadro;
- l'elaborazione di documenti di indirizzo per orientare l'impostazione, monitoraggio e valutazione di futuri studi di fattibilità;
- l'elaborazione di macro-studi di riferimento per gli SdF, utili a fornire periodicamente dati e conoscenze di base affidabili da usare come materiale di riferimento "off the shelf" per le analisi specifiche condotte dagli studi di fattibilità. Un esempio può essere dato da studi per individuare la segmentazione della domanda turistica nel mezzogiorno.

IL MONITORAGGIO DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ

Il ruolo e i compiti del Gruppo tecnico

L'istituzione di un Gruppo tecnico per il monitoraggio dei criteri della riserva del 6% è prevista dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni dell'Obiettivo 1 (Ob.1) 2000-2006 (Allegato D - "Documento di orientamento per l'assegnazione della riserva nazionale del 6%") e dalla deliberazione del CIPE del 4 agosto 2000 n.83 (articolo 10 "Riserva di premialità").

Il Gruppo tecnico è stato istituito il 13 giugno 2001 con decreto del Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione dell'ex Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, in qualità di Presidente del Comitato di sorveglianza (Cds) del QCS. Il Gruppo tecnico è coordinato da un Rappresentante del Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica - Unità di Valutazione (UVAL) del Ministero Economia e Finanze e composto da un altro rappresentante dell'UVAL, designato, come il coordinatore, dal Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, e da due rappresentanti della rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici istituiti ai sensi della Legge 144/1999, designati dal Comitato Tecnico Paritetico per i Nuclei di Valutazione e Verifica della Conferenza Stato-Regioni. Il decreto istitutivo prevede che il Gruppo tecnico fornisca all'Autorità di gestione del QCS relazioni periodiche sul monitoraggio dell'avanzamento degli indicatori e una Relazione finale sulla valutazione del soddisfacimento degli indicatori per l'attribuzione della riserva.

Per quanto riguarda il monitoraggio, i compiti sono di analisi, per ciascun Programma Operativo, del grado di soddisfacimento dei singoli criteri, di identificazione degli elementi di criticità e di segnalazione dei percorsi che consentano di rispettare i requisiti previsti.

Ai fini della valutazione finale, il compito è di garantire la qualità nell'applicazione del sistema di premialità. Al Gruppo tecnico è richiesto di assicurare l'adeguatezza, la pertinenza e la certezza di misurazione degli indicatori, in modo da prevenire e risolvere problemi di interpretazione al momento dell'attribuzione. La qualità deve essere quindi assicurata in fase di valutazione finale attraverso l'omogeneità di valutazione degli stessi criteri nei diversi Programmi Operativi e l'uniformità di analisi dei dati resi disponibili dalle Autorità di gestione dei Programmi Operativi.

Le relazioni periodiche all'Autorità di gestione del QCS

Per la riserva del 6%, il Gruppo tecnico, come previsto dal decreto istitutivo, ha presentato all'Autorità di gestione del QCS due Relazioni di monitoraggio, basate sulle Relazioni annuali delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi (P.O.).

Per il monitoraggio e per la specificazione dei requisiti di alcuni indicatori - in particolare A4 Società dell'informazione nella PA, A5 Sportello Unico per le imprese, A6 Servizi per l'Impiego, A7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica - il Gruppo tecnico si è avvalso della collaborazione delle Amministrazioni centrali competenti e di Enti Pubblici di supporto per la raccolta e l'elaborazione di dati (come nel caso dell'ISFOL per l'indicatore A6 o del FORMEZ per A5).

La Prima Relazione di monitoraggio, basata sulle relazioni delle Autorità di gestione dei P.O. sullo stato della riserva del 6% al 30.04.2001, è stata consegnata all'Autorità di gestione del QCS nel luglio 2001. In questa Prima Relazione, che si collocava temporalmente a una distanza dall'attribuzione finale tale da consen-

tire le modifiche del sistema che si rendessero necessarie, il Gruppo tecnico ha analizzato la situazione della riserva focalizzando l'attenzione sugli indicatori più che sui Programmi Operativi, affrontando sia problemi di interpretazione e comprensione di alcuni requisiti, sia difficoltà di attuazione che richiedessero precisazioni o modifiche dei target.

La Prima Relazione conteneva quindi la proposta di alcuni emendamenti al documento "Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva del 6%", successivamente accolti dal Comitato di sorveglianza del QCS, e segnalava la necessità di avviare alcuni approfondimenti, dei cui esiti le Autorità di gestione dei P.O. sono state informate attraverso apposite note. In definitiva le modifiche proposte sono marginali e riguardano il rinvio delle scadenze dei requisiti per gli indicatori A3 e B1; la revisione dei requisiti in senso più favorevole alle amministrazioni per gli indicatori A7, A8 e B2; la precisazione, con note del Gruppo tecnico, delle modalità di soddisfacimento per gli indicatori A4 e A6.

Oltre a proporre le precisazioni necessarie per gli indicatori evidenziati, nella Prima Relazione il Gruppo tecnico ha analizzato lo stato di attuazione degli indicatori per il complesso dei P.O. e fornito raccomandazioni laddove si erano rilevate situazioni di maggiore incertezza o difficoltà. Le principali raccomandazioni proposte riguardavano la necessità di avviare approfondimenti sulle cause dei ritardi per gli indicatori A1 e A2 e azioni di sensibilizzazione e assistenza nel caso degli indicatori A8 e A9.

La Seconda Relazione del Gruppo tecnico, basata sulle Relazioni delle Autorità di gestione dei P.O. sullo stato della riserva del 6% al 31.01.2002, è stata consegnata all'Autorità di gestione del QCS nell'aprile 2002. In questa Relazione l'enfasi è posta sull'analisi del livello di soddisfacimento degli indicatori nei singoli P.O.. In questa fase del percorso di attuazione della riserva del 6%, a conclusione del processo di affinamento dei requisiti e a pochi mesi dalla scadenza prevista per il soddisfacimento della maggior parte degli indicatori, il monitoraggio aveva l'obiettivo di evidenziare in modo chiaro la situazione dei diversi P.O. al fine di fornire ai soggetti interessati indicazioni precise circa gli indicatori su cui intervenire per poter raggiungere gli obiettivi fissati. La Seconda Relazione evidenzia la situazione dei singoli indicatori sia per il complesso dei P.O. sia per ciascun P.O.. Viene anche fornita una sintesi dello stato di attuazione dei singoli indicatori in ciascun P.O. classificato secondo quattro possibili categorie (positivo, soddisfacente, incerto, non ancora soddisfacente).

In generale, l'attività di monitoraggio è stata fortemente condizionata dalla qualità delle informazioni fornite dalle Autorità di gestione dei P.O. che rappresentano la principale fonte per le Relazioni del Gruppo tecnico. Pur avendo osservato significativi miglioramenti nell'accuratezza delle informazioni fornite dalla Prima alla Seconda Relazione delle Autorità di gestione dei P.O., la Seconda Relazione del Gruppo tecnico ha comunque dovuto evidenziare numerose situazioni di incertezza, dovute proprio alla lacuna di informazioni, colmata in molti casi solo in occasione della Relazione finale.

Il ruolo del gruppo tecnico nella valutazione finale

Come previsto dal decreto istitutivo del Gruppo tecnico, la *Relazione finale* individua per ciascun Programma Operativo gli indicatori soddisfatti, al fine di fornire all'Autorità di gestione del QCS tutti gli elementi necessari per l'attribuzione delle riserve. La *Relazione finale* esplicita inoltre, come richiesto, la metodologia di valutazione seguita per ciascun indicatore nelle schede relative ai singoli indicatori.

L'attività del Gruppo tecnico per la preparazione della Relazione finale, così come era avvenuto per quelle precedenti, si è basata essenzialmente sull'analisi delle relazioni delle Autorità di gestione dei P.O. e del materiale integrativo necessario per la verifica puntuale dei singoli requisiti. Per la misurazione di alcuni indicatori – in particolare A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione, A5 Sportello Unico per le imprese, A6 Servizi per l'impiego, A7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica – il Gruppo tecnico si è avvalso della collaborazione delle Amministrazioni centrali competenti, che già avevano collaborato per il monitoraggio.

Il monitoraggio attuato attraverso le Relazioni periodiche ha agevolato e reso più trasparente la fase finale di valutazione del grado di raggiungimento dei *target* dei singoli indicatori. Le attività precedenti avevano infatti consentito di ridurre i dubbi di interpretazione dei requisiti, di avviare in tempo utile la misurazione degli indicatori di competenza di altre Amministrazioni, di seguire un format comune per l'autocertificazione da parte delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi e per la valutazione da parte del Gruppo tecnico.

Anche nei casi in cui il monitoraggio si avvaleva della collaborazione di altri soggetti, il Gruppo tecnico ha comunque seguito attivamente l'attività di rilevazione, partecipando a riunioni preparatorie interne e a confronti pubblici (come nel caso dell'indicatore A5).

PREMIALITÀ del 6% – gli indicatori

- A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali
- A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione
- A.3 Creazione e funzionamento dei Nuclei di valutazione
- A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione
- A.5 Sportello Unico per le imprese
- A.6 Servizi per l'impiego
- A.7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica
- A.8 Servizio idrico integrato
- A.9 Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali
- A.10 Istituzione e operatività delle ARPA
- B.1 Attuazione dei Progetti Integrati Territoriali
- B.2 Integrazione delle strategie
- C Concentrazione delle misure

Infine, nel periodo di redazione della *Relazione finale*, il Gruppo tecnico ha anche effettuato l'analisi di ammissibilità dei PIT necessaria per la valutazione dell'indicatore B1.

L'Affermarsi della valutazione nella P.A.

Per garantire l'affidabilità e l'utilizzabilità dei risultati della valutazione ai fini dell'ottimizzazione della fase di attuazione, il QCS e la delibera CIPE 83/2000 assegnano all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici competenze specifiche di indirizzo, di supporto tecnico-metodologico e di sorveglianza per lo svolgimento delle attività di valutazione dei Programmi Operativi e del Quadro Comunitario di Sostegno. L'UVAL esercita tale funzione in coordinamento con gli altri soggetti che costituiscono il Sistema di valutazione del QCS - segnatamente le strutture nazionali di riferimento per la valutazione del FSE (ISFOL), del FEOGA (INEA) e la rete dei Nuclei regionali e centrali di valutazione e verifica istituiti ai sensi della L.144/99 art.1 - e di concerto con il Gruppo Valutazione e Monitoraggio del QCS.

L'importanza della valutazione nel miglioramento della capacità del decisore pubblico di prendere decisioni corrette non è formalmente oggetto di dibattito. In pratica, tuttavia, la maggior parte delle decisioni pubbliche non è sostenuta da processi valutativi. Laddove un processo valutativo è posto in essere, inoltre, esso non sempre è inserito chiaramente nel ciclo dei processi decisionali. Una delle eccezioni a riguardo è stata l'elaborazione del Piano di sviluppo per il Mezzogiorno da parte delle autorità italiane nel processo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 per le regioni italiane dell'Ob. 1; nell'elaborazione del Piano, infatti, la valutazione ex-ante dell'intervento complessivo, in particolare la simulazione dei possibili effetti macroeconomici dell'intervento, ha rivestito un ruolo importante nell'orientare il processo programmatico e il dibattito all'interno del partenariato. Anche grazie a tale esperienza, oggi è vivo il dibattito su natura e scopi della valutazione all'interno dell'amministrazione pubblica. Tuttavia, la situazione non è oggi statica e, anzi, una spinta al miglioramento della comprensione del ruolo della valutazione e a un suo più ampio utilizzo può ritrovarsi in alcune innovazioni che vanno investendo l'architettura delle amministrazioni pubbliche e le modalità dei propri percorsi decisionali.

Questa nota rende conto degli elementi di novità con riguardo a tre aspetti a) i rapporti fra committente e valutatore, b) il mercato della valutazione, c) i metodi prevalenti.

- a) I rapporti fra committente e valutatore. La pubblica amministrazione italiana (PA) (e, in particolare, le amministrazioni regionali e centrali responsabili di programmi co-finanziati dall'Unione europea attraverso i Fondi strutturali) non si sente titolare della valutazione, e quindi si limita ad attenersi a quanto prescritto dai regolamenti comunitari. Ne derivano domande di valutazione generiche, che non si distinguono da domande di monitoraggio. Queste domande generiche, a loro volta, spingono il valutatore a fare proposte conservatrici.

- b) La situazione del mercato. Il mercato delle valutazioni dei programmi co-finanziati dall'Unione Europea è "chiuso". Mentre molti soggetti, capaci ma troppo piccoli e frammentati, si tengono alla larga da compiti valutativi percepiti come eccessivamente lontani, operano in tale ambito (in regime sostanzialmente di oligopolio) poche grandi società, in particolare società di revisione e consulenza, non specificamente esperte di valutazione. Questi operatori sono favoriti dalla struttura dei bandi per servizi di valutazione, per esempio dalla richiesta, in tali documenti, di requisiti finanziari.
- c) I metodi. Si sono venuti imponendo modelli di valutazione che hanno spiazzato i tentativi più originali degli operatori più piccoli, o comunque di quei soggetti che sono esclusi dal mercato della valutazione come si è venuto a costituire in questi anni. Si verifica, su queste premesse, una tendenza a distinguere in modo arbitrario fra approcci, metodi e tecniche "scientifici" (spesso identificati con alcuni metodi quantitativi) e approcci, metodi e tecniche "qualitativi" (dove l'aggettivo "qualitativo" non viene utilizzato nella sua corretta accezione ma come sinonimo di "scadente, non scientifico").

In tutti e tre i casi, le cause di insoddisfazione sono direttamente o indirettamente ricondotte all'azione della PA italiana e all'influenza che su di essa ha il quadro regolamentare previsto per la valutazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali. In questa sede si evidenzia lo sforzo della PA italiana per migliorare la propria capacità di valutazione, sforzo che si inserisce in un progetto complessivo di miglioramento della gestione degli investimenti pubblici che intende utilizzare l'opportunità offerta dalle prescrizioni relative ai fondi strutturali senza, però, appiattirsi su di esse.

Le strategie possibili

Vi sono diverse strategie per mirare al consolidarsi del momento valutativo nel percorso decisionale pubblico, sopra richiamati:

- utilizzare, come veicolo principale per l'introduzione della valutazione, non il canale della valutazione obbligatoria dei Fondi strutturali, ma l'universo "parallelo" di esperienze maturate nel settore sociale;
- migliorare il quadro regolamentare utilizzando tutti gli spazi possibili per "tradurre" le prescrizioni comunitarie adattandole alle esigenze delle amministrazioni nazionali e regionali (via delle linee-guida o della traduzione);
- rafforzare direttamente la struttura della PA in modo che sia in grado di gestire ed utilizzare le valutazioni (via del rafforzamento).

La strategia che la PA sta utilizzando si fonda prevalentemente sulla via del rafforzamento, utilizzando alcuni elementi della via delle linee guida. La PA italiana ha, cioè, scelto di influenzare il mercato prevalentemente attraverso un'operazione culturale sulle amministrazioni committenti. Questa scelta è in parte basata sulla diagnosi che gli ostacoli principali a un effettivo inserimento del mo-

mento valutativo nel percorso decisionale derivano più dalla debolezza delle amministrazioni chiamate a gestire e utilizzare le valutazioni che dal quadro regolamentare. Anche con un migliore quadro regolamentare, infatti, la capacità del committente di gestire, giudicare ed utilizzare la valutazione resterebbe cruciale per ottenere una buona valutazione e per utilizzarla.

L'azione della PA italiana di miglioramento della valutazione non consiste, quindi, nel sostituire un nuovo quadro normativo a quello esistente, ma piuttosto nel rafforzare, formandole e inserendo in esse strutture istituzionali amichevoli verso la metodologia valutativa, le amministrazioni che domandano la valutazione.

La strategia di rafforzamento e formazione prescelta si concretizza in una serie di innovazioni collegate fra loro e tese a conseguire il loro obiettivo formativo indirettamente e *on the job*. Rientrano, così, nella strategia sia la creazione di istituzioni e sedi istituzionali di confronto fra amministrazioni, sia la fornitura, da parte di alcuni nodi del sistema così creato, di supporti metodologici (p.e. linee guida, bandi tipo, etc.). Il rafforzamento istituzionale e culturale è finalizzato ad aggredire direttamente il problema, cioè la mancanza di ownership delle valutazioni da parte delle amministrazioni committenti e la conseguente incapacità di esprimere domande di valutazione precise.

Dall'UVAL al Sistema nazionale di valutazione

Il primo passo sulla via del rafforzamento è costituito dalla creazione di nuclei di valutazione presso le amministrazioni regionali e centrali (l.144/1999). Ai nuclei sono affidati numerosi compiti, non tutti strettamente valutativi: dovranno, infatti, assolvere a funzioni di supporto alla programmazione; in alcune amministrazioni saranno responsabili della selezione di progetti. I compiti valutativi dei nuclei, tuttavia, sono fondamentali: quello principale consiste nel fornire alle amministrazioni supporto tecnico nella gestione delle valutazioni. Nel caso delle valutazioni degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali i nuclei dovranno fungere da interfaccia fra l'amministrazione e il valutatore, in particolare per quanto riguarda l'elaborazione e l'affinamento della domanda di valutazione e per quanto riguarda il monitoraggio metodologico del servizio di valutazione.

I compiti valutativi diretti saranno necessariamente limitati, ma non meno importanti, perché potranno adattarsi alle esigenze conoscitive dell'amministrazione mostrando, così, l'utilità della valutazione nel restituire in modo candido una conoscenza degli effetti degli interventi e delle catene causali che quegli effetti provocano.

I nuclei di valutazione, insieme all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dell'Economia, costituiranno una rete. La rete avrà la funzione di fornire una sponda esterna ai nuclei e di costituire occasioni di dibattito, confronto e diffusione di metodi e pratiche. La rete avrà anche la funzione di rafforzare la posizione del nucleo all'interno dell'amministrazione di appartenenza. La rete dei nuclei, insieme alle strutture dell'ISFOL e dell'INEA costituisce il siste-

ma nazionale di valutazione. Un esempio della funzione del sistema può essere fornita dai compiti del sistema di valutazione dell'ob. 1 (sottoinsieme di quello nazionale) indicati nel QCS ob.1: completamento e attivazione della rete dei nuclei di valutazione, definizione di metodi e tecniche per le valutazioni di risultato e impatto dei programmi operativi, definizione di un set comune di indicatori e dati statistici che possano fornire supporto alle attività di valutazione, svolgimento dei compiti relativi alla valutazione di secondo grado, promozione e orientamento delle valutazioni in itinere di grandi progetti e dei progetti integrati.

Sempre nello stesso senso opera la previsione del sottogruppo valutazione del Gruppo valutazione e monitoraggio dell'obiettivo 1. Il sottogruppo include, oltre ai soggetti che compongono il sistema di valutazione dell'ob.1, il valutatore del QCS ob.1, i valutatori dei programmi operativi e rappresentanti della Commissione.

All'iniezione di competenze, da ottenere con queste linee di attività, si somma l'elaborazione di documenti di orientamento e di linee guida per la valutazione. Questi documenti in parte svolgono la funzione di adattare il quadro regolamentare comunitario alle esigenze specifiche della PA italiana (via delle linee guida). In parte, però, questo insieme di documenti ha anche lo scopo di mettere a disposizione delle amministrazioni committenti strumenti che da una parte facilitino i processi decisionali necessari a mettere in moto processi valutativi (fornendo una serie di opzioni fra cui scegliere e mostrando le conseguenze delle diverse linee di azione) e dall'altra favoriscano l'assorbimento di concetti, principi e pratiche collegati alla valutazione.

In particolare i documenti di "Linee guida per la valutazione intermedia" e "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia" elaborati per dare avvio al processo di valutazione dell'intervento dell'Ob.1 integrano il quadro della valutazione dei Fondi strutturali. Cercano, infatti, di recuperare spazi alle amministrazioni committenti aggiungendo alle domande di valutazione provenienti dalla Commissione (che richiedono confrontabilità delle valutazioni, analisi di coerenza fra documenti strategici e strumenti operativi, come p.e. fra programmi operativi e complementi di programmazione) schemi di valutazione più orientati all'individuazione degli effetti (desiderati e non) e al collegamento fra gli effetti e i meccanismi di delivery delle misure.

Il percorso avviato

Quello qui delineato è un quadro di intervento che si concentra innanzitutto sul rafforzamento dei committenti (nelle domande da porre, nel selezionare i consulenti etc.). Il momento della decisione sul soggetto che presterà il servizio, sui metodi da seguire, sul disegno della valutazione non è infatti da solo sufficiente perché si abbiano buone valutazioni e perché queste siano utilizzate. Sono necessarie lungo tutto il periodo della valutazione, fitte interazioni fra committente e valutatore e attività che mettano il committente in condizione di avvantaggiarsi del-

le interazioni, di comprendere i vantaggi che provengono dalla valutazione, di avere incentivi per ricercarli e di acquisire la capacità istituzionale e tecnica per entrare in relazione con i valutatori. Si apre qui una strada, fatta di attività ed interazioni, che impegnerà a lungo, ognuno con i propri ruoli, sia i valutatori sia le amministrazioni.

La domanda di valutazione del QCS

La domanda di valutazione relativa al QCS è una domanda vasta e di grande complessità e per questa ragione è stata articolata in sezioni distinte che richiedono, per essere affrontate, da una parte gruppi di professionalità e competenze tematiche differenziate, dall'altra tecniche di raccolta ed elaborazione dei dati diverse fra loro.

La valutazione intermedia del QCS è, quindi, articolata secondo l'ipotesi dell'affidamento per segmenti tematici. Al valutatore indipendente incaricato della "valutazione indipendente intermedia del QCS" è affidata l'elaborazione della struttura analitica dell'attività valutativa, la conduzione di una parte consistente delle valutazioni tematiche e la garanzia dell'unitarietà della valutazione. Tre attività di valutazione sono affidate a gruppi professionali distinti:

- 1) aggiornamento dell'analisi dell'impatto macroeconomico;
- 2) ricerca valutativa sul tema dell'integrazione degli aspetti ambientali;
- 3) ricerca valutativa sul tema delle risorse culturali.

Il giudizio complessivo originerà, comunque, dalla sintesi di una complessità di approfondimenti su singoli quesiti e di apporti provenienti da gruppi disciplinari e professionali distinti, che dovranno essere riportati ad unità da un soggetto (il "valutatore incaricato della valutazione intermedia indipendente") la cui responsabilità è appunto quella di sintetizzare in un unico giudizio i risultati, di verificarne la coerenza e di predisporre il rapporto di valutazione intermedia.

L'analisi degli effetti sul territorio degli interventi realizzati.

Questa parte dell'attività di valutazione riguarda l'analisi dell'implementazione della strategia prevista nei sei assi prioritari. Il valutatore dovrà analizzare il sistema di incentivi positivi e negativi nell'attuazione della strategia provenienti dall'organizzazione nelle sei priorità e formare il suo giudizio sul sistema attraverso l'esame di casi concreti.

In questa attività sono rilevanti i confronti che riguardano l'attuazione dell'intervento nelle diverse aree e da parte dei diversi soggetti. I confronti devono evidenziare dove e perché interventi ispirati ad una stessa strategia hanno funzionato in maniera diversa. Ad una strategia unica, infatti, corrispondono soggetti diversi che operano su realtà disomogenee. Il valutatore del QCS è nella posizione mi-

gliore per trarre, dall'analisi di queste differenze, indicazioni utili per la riprogrammazione dell'intervento (non solo, cioè, la redistribuzione delle risorse finanziarie ma anche la ridefinizione della strategia e delle sue caratteristiche).

Il valutatore deve fornire indicazioni e analisi atte a far comprendere che cosa concretamente il QCS sta producendo, a favore di chi e con quali modalità (anche indipendentemente dalle finalità esplicitate nei documenti di programma). L'analisi deve mettere in luce i risultati e, ove possibile, i primi impatti (tangibili e intangibili) e evidenziare anche i risultati e gli impatti inattesi. Il valutatore dovrà adottare un concetto ampio di identificazione di risultati e impatti: accanto agli effetti quantificabili e in parte colti anche da indicatori sintetici, vanno identificati anche effetti non facilmente traducibili in quantificazioni (modificazioni degli atteggiamenti dei soggetti e delle percezioni; aspetti sociali e culturali; modificazione delle aspettative; creazione di reti fra i soggetti economici e istituzionali).

L'analisi dovrà mettere in luce le catene causali che collegano l'intervento (e le sue caratteristiche, quali l'integrazione, il sistema di regole, l'articolazione istituzionale) ai risultati, ricostruendone, in base allo studio dell'attuazione effettiva, la "teoria". Soprattutto nella prima fase della valutazione (2002-2004), sarà probabilmente possibile individuare risultati (e soprattutto impatti) solo in alcune aree territoriali e in alcuni settori. Tale limitazione temporale, se esisterà, deve essere utilizzata come un'opportunità per concentrare l'analisi, che potrà e dovrà essere molto approfondita. In questa prima fase, l'analisi dovrà individuare se si stanno verificando condizioni tali da consentire il raggiungimento degli obiettivi del programma.

Il valutatore è, poi, chiamato a sintetizzare i risultati (e ove possibile gli impatti) del QCS asse per asse, ricorrendo a dati secondari (dati di monitoraggio, elementi provenienti dai prodotti intermedi e dalle bozze dei rapporti di valutazione intermedia dei PO, valutazioni in itinere ed ex post del periodo di programmazione 1994-1999, dati statistici, etc.).

Tale analisi su dati secondari avrà anche la finalità di fornire elementi di base per selezionare le aree su cui il valutatore condurrà gli approfondimenti sui temi indicati oltre (infrastrutturazione, strategia per l'occupazione, sostegno alle imprese, sviluppo rurale, sviluppo urbano, legalità e coesione sociale, pari opportunità, emersione, società dell'informazione, internazionalizzazione).

Alcuni approfondimenti tematici:

- *Le infrastrutture.* L'indagine deve essere finalizzata a verificare in quali condizioni il QCS aiuta le amministrazioni responsabili dello sviluppo del territorio ad elaborare strategie di infrastrutturazione del territorio, quanto (e in quali condizioni) queste strategie corrispondano alle esigenze di sviluppo espresse dai soggetti che sul territorio operano. Tale domanda "piena" si applica, tuttavia, soprattutto alla seconda fase della valutazione (2004-2005): il QCS prevede, infatti, un primo periodo di adeguamento e creazione delle condizioni istituzionali e amministrative per la creazione e gestione delle infrastrutture. Nella prima fase (2002-2004) la domanda è quindi: quali obiettivi (impliciti) è possibile individuare "ex post" nella somma dei progetti sottoposti a rendicontazione? Quali condizioni, territorio per territorio, con-

sentono di dire che le infrastrutture create saranno effettivamente usate e gestite? Il QCS rientra fra gli elementi che spingono o invogliano le amministrazioni a dotarsi delle istituzioni e degli elementi di gestione delle infrastrutture? In quali casi è possibile individuare la costruzione di un migliore rapporto fra le amministrazioni e di condizioni di maggiore legalità? Quali cause hanno giocato tale ruolo positivo?

- *Sviluppo urbano.* L'indagine su questo tema deve considerare sia la strategia esplicitata nell'asse Città sia gli effetti sullo sviluppo urbano prodotti da interventi di altri assi. Il QCS assume gli obiettivi di sostenere il ruolo delle città come propulsori dello sviluppo e di intervenire sulla struttura urbana del Mezzogiorno in modo che essa risulti più adatta a sostenere processi di sviluppo e coesione sociale. Sebbene questo tema sia innovativo, esiste in Italia un patrimonio di progettazione (p.e. PRUSST) e di esperienza di intervento in ambito urbano, sia di riqualificazione urbanistica sia di rivitalizzazione economica. Si chiede al valutatore di indagare come gli interventi del QCS intercettano questa progettazione e queste esperienze: quali sono i casi di successo e quali condizioni li hanno favoriti? Che differenze si possono evidenziare fra gli interventi? In quali condizioni la preesistenza di progettazione ha costituito un elemento propulsivo e dove, invece, ha creato aspettative non congruenti con la strategia del QCS?

L'analisi degli effetti del QCS

Il QCS opera in un contesto di decentramento che richiede un cambiamento del funzionamento delle amministrazioni coinvolte. Come già detto, il QCS svolge una funzione di "palestra" per le amministrazioni, sia centrali sia regionali, per l'acquisizione della capacità amministrativa necessaria per far fronte al cambiamento delle loro responsabilità.

Si chiede al valutatore di analizzare l'influenza del QCS sulla capacità istituzionale delle amministrazioni attraverso una ricerca originale. Ci si attende che il valutatore utilizzi le fonti disponibili, che individui e intervisti gli stakeholders e testimoni chiave, che faccia ricorso all'osservazione diretta e alla partecipazione a fasi chiave dell'attività delle amministrazioni da individuare o nella fase di disegno della valutazione o durante l'attività stessa, e che usi ogni altro metodo di ricerca che riterrà utile. L'autorità di gestione curerà che al valutatore sia assicurato l'accesso alle fonti, alle amministrazioni e agli individui.

Di seguito sono riportati i temi portanti attorno ai quali si chiede che il valutatore organizzi la propria indagine conoscitiva.

- Analisi e verifica del percorso di programmazione e attuazione in risposta alle innovazioni introdotte dalla riforma dei fondi strutturali.
- Analisi degli effetti delle scelte di allocazione finanziaria e di concentrazione dei PO operate dal QCS sulla capacità di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni centrali.

- Analisi degli effetti delle scelte di allocazione finanziaria e di concentrazione dei PO operate dal QCS sulla capacità attuativa delle amministrazioni regionali, con riferimento particolare alla loro capacità di svilupparsi come soggetti istituzionali in grado di promuovere e selezionare progetti e di dare attuazione agli stessi.
- Analisi delle interazioni tra attuazione della strategia del QCS e competenze ordinarie dei soggetti preposti all'attuazione.
- Effetti sulle amministrazioni e sui meccanismi decisionali degli indirizzi per l'attuazione degli interventi contenuti nel QCS.
- Analisi degli effetti dell'adozione e implementazione del sistema di premialità sul comportamento delle amministrazioni coinvolte nella programmazione e nell'attuazione del QCS.
- Analisi del sistema di governo del QCS, con particolare riferimento al partenariato istituzionale fra i diversi soggetti (Commissione, Autorità di gestione, Amministrazione capofila dei fondi strutturali o titolari di funzioni trasversali) impegnati nella sua attuazione, sia nelle sedi decisionali, sia in quelle tecniche (es. gruppi di lavoro).
- Esame di come l'organizzazione di responsabilità per le priorità trasversali (pari opportunità, altre) influenza l'effettivo conseguimento della tutela di tali priorità.
- Ruolo del partenariato economico e sociale.
- Analisi degli effetti del sistema del QCS sulla qualità e sull'efficacia delle attività di progettazione espresse dal territorio.
- Progettazione integrata territoriale. Si chiede al valutatore di evidenziare, attraverso l'analisi dei diversi percorsi individuati dalle AdG per la sollecitazione di progetti integrati, in quali condizioni e con quali modalità tali processi abbiano favorito: a) interazioni più efficaci tra AdG e livelli locali; b) formazione di nuove coalizioni locali, rafforzamento/indebolimento di coalizioni esistenti; c) progettazione e sue caratteristiche.

Raccomandazioni

Al valutatore si richiede, per ciascuna delle articolazioni della domanda di valutazione, di formulare raccomandazioni per il miglioramento dell'attuazione del QCS e indirizzi per la riprogrammazione, basate sulla sintesi dei principali fattori di successo e di insuccesso degli interventi sul patrimonio culturale. Si richiedono in particolare:

- Raccomandazioni operative per correggere e migliorare l'"approccio integrato" richiesto dal QCS;
- Raccomandazioni operative per introdurre meccanismi correttivi finalizzati a ripristinare la coerenza con il QCS laddove necessario;
- Raccomandazioni per coniugare le esigenze di qualità degli interventi e coerenza con il QCS con le esigenze di efficienza finanziaria;
- Indirizzi per diffondere e replicare le "best practices" rilevate.

Le raccomandazioni relative alla riprogrammazione dovranno essere formulate sulla base di realistiche considerazioni di "fattibilità istituzionale" oltre che sulla base di considerazioni tecniche e di merito; a tal fine, la loro formulazione non può prescindere da una intensa interazione con i valutatori indipendenti dei PO (anche per tener conto dei vincoli/opportunità derivanti dal sistema di gestione dei vari Programmi e dal loro andamento complessivo), con le Autorità di Gestione e con tutti gli altri soggetti direttamente interessati, ferma restando l'indipendenza di giudizio del valutatore indipendente anche per questo segmento tematico.

CONTENUTI MINIMI DEGLI APQ

Come è noto, la normativa vigente e la prassi operativa della programmazione negoziata concordano nel definire l'APQ come uno strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma (di seguito IIP). Questa Appendice intende richiamare alcuni elementi qualificanti e inderogabili, propri degli Accordi di Programma Quadro (di seguito: APQ).

Verrà richiamata innanzitutto la struttura tipica di un APQ, precisando i caratteri essenziali delle tre parti che lo compongono (l'articolato, l'allegato tecnico e le schede progettuali). Quindi verranno riepilogati i presupposti normativi che hanno fino ad oggi guidato l'azione degli organi amministrativi in materia di definizione, redazione, stipula e gestione degli APQ ai vari livelli di governo. Gli esempi e le notazioni settoriali specifiche sono riferite agli APQ relativi alla tutela e gestione delle risorse idriche.

L'APQ è tipicamente composto da tre parti: L'accordo vero e proprio (o articolato), l'allegato tecnico, le schede progetto.

L'accordo (o articolato)

L'APQ ha inequivocabilmente natura pattizia. Tale convincimento trova riscontro, oltre che nell'esperienza fin qui maturata, nella stessa legge n. 662/96 che, all'art. 2, comma 203, lett. c, afferma esplicitamente che "L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano". Esso è uno strumento attuativo di impegni programmatici. Come tale, l'APQ può prevedere accordi concernenti la programmazione delle sole risorse già stanziare e impegnabili, volte alla progettazione e alla realizzazione di interventi. Di contro, esso non può riportare impegni o indicazioni riguardanti risorse non ancora stanziare o per le quali, quantunque già stanziare, non risulti ancora completato l'iter di assegnazione alla Regione o ad altra amministrazione che interviene nell'APQ. Eventuali impegni procedurali e di programmazione possono fare parte dell'articolato *qualora siano strettamente funzionali a rafforzare il processo di attuazione dell'accordo e non richiedano azioni o misure aggiuntive, prive di una copertura finanziaria certa.*

L'individuazione degli interventi contenuti negli APQ e la quantificazione dei relativi fabbisogni finanziari deve essere coerente con gli obiettivi strategici indicati nei documenti programmatici di riferimento.

Nei settori caratterizzati da un assetto industriale, anche a carattere embrionale, gli interventi devono trovare fondamento in previsioni credibili circa l'evoluzione del mercato e riflettere impegni verificabili in ordine obiettivi di miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio che l'intervento pubblico si prefigge di conseguire. Ad esempio, nel caso degli interventi volti a favorire la costituzione e il consolidamento del servizio idrico integrato, il quadro finanziario deve permettere di distinguere le risorse assegnate a ciascun Ambito.

Sotto il profilo redazionale, l'articolato indica al primo articolo le finalità dell'APQ, rinviando per ogni altro aspetto all'Allegato tecnico e alle Schede di ogni singolo intervento. Esso comprende inoltre articoli che forniscono alcuni elementi richiesti dalla legge n. 662/96.

In estrema sintesi, le caratteristiche essenziali che l'APQ deve presentare sono le seguenti:

1. L'epigrafe deve richiamare le norme (comunitarie, nazionali, regionali) che le parti sono tenute a rispettare, le deliberazioni di organi amministrativi (CIPE, Consiglio e Giunta Regionale, enti locali, consorzi, enti pubblici, comprese le Autorità di Ambito degli Ambiti Territoriali Ottimali, ATO, per quanto concerne il Servizio Idrico Integrato, SII) e i documenti di programmazione generale o settoriale approvati.
2. Non possono essere inserite tra i *considerata* affermazioni a carattere dispositivo, quali l'enunciazione di impegni, che devono essere invece oggetto di specifico accordo tra le parti firmatarie e come tali definite in appositi articoli dell'APQ.
3. L'APQ è firmato dai dirigenti delle amministrazioni aderenti, che assumono specifici impegni in relazione alle funzioni istituzionalmente esercitate. Non sono pertanto ammissibili enunciazioni di impegni indicati sommariamente in epigrafe o nell'articolato, concernenti azioni non pertinenti a tali funzioni (quali impegni a presentare in Parlamento proposte di legge o a normare su determinate materie da parte di una Regione; oppure, relativamente al SII, impegni a influire sulla gestione degli ATO, con l'indicazione di modelli organizzativi di competenza del gestore in carica o di futuri affidatari del servizio, e così via).
4. Ciascun soggetto firmatario deve indicare, ove sussistano e abbiano rilievo, gli estremi delle deleghe ricevute da parte di terzi. Ne consegue che, sempre con riferimento al SII, le amministrazioni centrali e regionali non possono assumere impegni per conto delle Autorità di gestione dell'ATO o del relativo gestore.
5. L'APQ non può modificare procedure definite e competenze assegnate ai suoi organi (Comitato paritetico di attuazione, Comitato Istituzionale di Gestione) in merito alla programmazione delle economie derivanti dai ribassi d'asta e di fine lavori o alla programmazione di interventi che nel corso del monitoraggio dell'APQ non siano ancora iniziati e finanziati con risorse pubbliche.
6. Nella programmazione - come pure nelle eventuali riprogrammazioni - degli interventi finanziati con i Fondi Strutturali è necessario tenere conto delle procedure relative al ruolo dell'Autorità di Gestione e del Comitato di

Sorveglianza e dei criteri di attuazione contenuti nei Programmi Operativi; di tali atti va fatto esplicito cenno.

7. L'APQ deve contenere un articolo (riguardante in particolare il comma 203, lettera c, punto 7, della legge n. 662/96), detto "quadro finanziario", che riporta le fonti normative e gli stanziamenti di competenza che finanziano l'insieme degli interventi previsti nell'accordo.
8. L'articolato deve contenere una tabella, elaborata in base a informazioni derivanti dalle Schede Progetto inserite nel sistema informatico del MEF, che riporti, per ciascun intervento, la fonte normativa della copertura e gli stanziamenti previsti anno per anno. L'organizzazione del *reporting* deve permettere di riferire in modo trasparente i dati finanziari allo stadio raggiunto dalla progettazione (preliminare o esecutiva) e alla "datazione" delle sottostanti stime dei costi (al fine di permettere un confronto intertemporale della loro evoluzione). Non appena disponibili, le risorse saranno programmate nel corso dei monitoraggi semestrali dell'APQ e dalla loro implementazione, secondo le modalità previste dall'IIP.

L'allegato tecnico

Ha il compito di fornire informazioni specifiche su quanto concordato dalle parti. Nel caso del ciclo integrato dell'acqua, le informazioni rilevanti devono essere fornite per ciascun ATO, fermo restando che i dati aggregati di contesto e di settore vanno riferiti alla scala regionale. Si tratta in particolare dei seguenti elementi:

- a) il Quadro Programmatico Regionale e il Piano adottato dalle Autorità di Ambito;
- b) il dettaglio dei *target* specifici (indicatori di efficacia quantificati), dei tempi e costi d'investimento previsti per il loro raggiungimento, con l'indicazione delle relative fonti di finanziamento;
- c) per ogni singolo ATO o ambito di riferimento dello strumento di programmazione riguardante il ciclo integrato dell'acqua vanno in particolare specificati: gli interventi che si intendono finanziare con l'APQ attraverso il ricorso a risorse certe e impegnabili; la situazione di partenza su cui si vuole incidere, utilizzando indicatori quantificabili impiegati anche nella programmazione dei Fondi Strutturali (come indicazioni sulla dislocazione territoriale, a livello comunale, degli interventi, e sull'utenza servita, prevedendo, ove possibile, anche indicazioni sulla variabilità e l'evoluzione della domanda); la strategia di azione che si intende adottare; gli obiettivi di risultato (*target*) che ci si prefigge di conseguire con la messa in opera degli interventi articolati secondo una chiara scansione temporale; i criteri adottati nella scelta delle iniziative da finanziare in via prioritaria;
- d) infine, ogni altra indicazione utile a illustrare con chiarezza la strategia adottata e il percorso attuativo per raggiungere gli obiettivi indicati nell'APQ stesso.

Gli elementi indicati nei punti b), c) e d) sono parimenti utili per qualunque altro documento di programmazione o piano vigente, relativo alla tutela delle acque, alla gestione integrata delle risorse idriche ai sensi della legge n. 36/94 e, più in generale, alla gestione delle risorse idriche per tutti gli usi.

Le schede progetto

Si tratta dello strumento attraverso cui avviene il monitoraggio degli interventi finanziati nell'APQ. Le schede, riproduzione dei *format* disponibili nel sistema informativo del MEF, devono essere redatte sulla base delle schede tipo previste dalla deliberazione CIPE n. 44/00. Questa stabilisce (al punto 5) che gli APQ "possono essere sottoscritti solo in presenza della preventiva immissione dei dati nel sistema", processo che è stato ottimizzato e approvato dalla Conferenza Stato-Regioni lo scorso 11 luglio.

Riferimenti normativi e procedurali

L'art. 2, comma 203, della legge n. 662/96 che regola la programmazione negoziata, stabilisce al comma c) che nell'APQ siano riportate :

- 1. "le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali;*
- 2. i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi;*
- 3. gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/90 (e successive modifiche);*
- 4. le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo;*
- 5. gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in casi di inerzie, ritardi o inadempienze;*
- 6. i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;*
- 7. le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;*
- 8. le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati."*

Fin dalla deliberazione n. 142/99 il CIPE ha introdotto il vincolo che le risorse per le aree depresse attribuite alle IIP siano programmate nell'ambito di accordi quadro tra le singole Regioni e le amministrazioni centrali "secondo criteri di selezione degli interventi coerenti con quelli definiti per la programmazione dei fondi strutturali 2000 - 2006 ed attuati in sede di comitato di gestione".

Va rilevato che l'attuale struttura dell'articolato-tipo è il frutto dell'accordo raggiunto in un Gruppo di lavoro composto dal MEF (Ministero preposto alla programmazione negoziata) e da una rappresentanza delle Regioni (Conferenza Stato - Regioni) in merito alla struttura delle IIP e degli APQ di loro attuazione.

Nella seduta del 9 ottobre 1997 la Conferenza Stato - Regioni ha approvato "lo schema tipo" messo a punto da tale Gruppo di lavoro. In pari data, il CIPE ha "preso atto" di tale schema che nei *considerata* prevede tra l'altro che con l'Intesa siano indicati gli APQ da stipularsi tra Governo e Regioni e delle Province Autonome per la definizione:

- *"delle azioni che le parti, direttamente per quanto di loro competenza, o indirettamente, mediante interventi di indirizzo, vigilanza e controllo, si impegnano a svolgere per accelerare le procedure concernenti la realizzazione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati, rientranti nelle attribuzioni delle diverse articolazioni dei poteri centrali dello Stato e del sistema delle autonomie, di cui dovranno essere specificate le attività e gli interventi da realizzare, i relativi tempi e le relative modalità di attuazione;*
- *dei soggetti, degli organi responsabili, delle procedure di attuazione e di tutti gli strumenti amministrativi che facilitano l'attivazione e la realizzazione dell'Accordo, ivi compresi quelli relativi ad autorizzazioni, nulla osta, permessi, e quant'altro condizioni gli investimenti degli operatori privati;*
- *del fabbisogno finanziario e della sua articolazione temporale;*
- *delle procedure e dei soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati."*

Tale orientamento ha trovato pieno e condiviso riscontro anche successivamente in documenti ufficiali delle Regioni. In proposito, una comunicazione del 21 dicembre 2000 del Presidente della Regione Lombardia in qualità di regione capofila in tema di programmazione negoziata alla Conferenza Stato - Regioni afferma tra l'altro che *"agli impegni di spesa definiti negli accordi di programma quadro deve essere attribuito carattere di certezza e trasparenza"*.

LA PROGETTAZIONE INTEGRATA

In occasione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 16 e 17 luglio 2002, l'Autorità di Gestione Nazionale ha assunto l'iniziativa di avviare una prima ricognizione sullo stato di attuazione della progettazione integrata nelle Regioni dell'Obiettivo 1.

L'oggetto di osservazione è la capacità di avanzamento della progettazione integrata: nella fase attuale variabili di tipo finanziario o fisico non sono ancora rilevabili, ma si è ritenuto che un'attenta e analitica ricostruzione delle procedure regionali, comprensiva anche dei recenti aggiornamenti presentati dalle stesse Regioni in occasione dei CdS dei POR, fosse la premessa necessaria per rafforzare la capacità di analisi e, in prospettiva, di previsione delle tendenze in atto.

La natura in fieri dei processi regionali relativi alla progettazione integrata ha quindi portato a riaffermare l'esigenza di proseguire in maniera maggiormente sistematica e strutturata l'attività di monitoraggio e di analisi dello stato di attuazione dei progetti integrati.

La conferma della natura *"in fieri"* dei processi regionali è il primo e più significativo risultato della ricognizione effettuata: lo stato dell'informazione raccolta in questa fase, per quanto esaustiva ed aggiornata, non consente quindi né consi-

derazioni di merito conclusive sui risultati dei processi in atto, né tanto meno di fare previsioni specifiche (soprattutto per quanto riguarda l'avanzamento finanziario dei Progetti Integrati).

Questo, fra l'altro, per due principali motivi:

- soltanto nei prossimi mesi verranno sciolti alcuni importanti nodi di tipo procedurale ed attuativo (relativi ad esempio alle specifiche modalità operative di monitoraggio o al ruolo del Soggetto Responsabile del PIT) e si consolideranno le prassi e le tempistiche delle procedure in corso (ad esempio, il lasso di tempo fra la delibera di approvazione e l'effettiva stipula dell'Accordo di Programma, le modalità per la selezione, da parte dei responsabili di misura, degli interventi di regime di aiuto nelle aree PIT, ecc.).
- i tempi relativi alla fase di impostazione della Progettazione Integrata, dal QCS ad oggi, riflettono la complessità e la novità delle procedure – quasi interamente da definire – e le esigenze della concertazione. Essi non possono quindi essere assunti quale riferimento rispetto al quale prevedere la possibile durata delle fasi successive, la cui velocità di attuazione dipenderà piuttosto da altri fattori: dalla *qualità* delle modalità con cui il territorio è stato indirizzato e accompagnato nella sua attività di progettazione dalla Regione; dai livelli di funzionalità delle soluzioni amministrative e organizzative adottate; dall'efficacia operativa dei soggetti, delle strutture e degli uffici cui, nelle diverse esperienze regionali, sono demandate varie funzioni (di coordinamento, valutazione, intervento) relative alla Progettazione Integrata.

Gli esiti della ricognizione

Pur nei limiti di una rilevazione procedurale di processi in corso, dall'analisi effettuata sono tuttavia emerse conferme evidenti sulla capacità della progettazione integrata in corso a livello regionale di promuovere, pur in forme e con modalità diverse, fenomeni positivi di innovazione amministrativa e di forte coinvolgimento partenariale.

In particolare l'analisi delle esperienze regionali evidenzia, in generale, due principali caratteristiche:

- *un costante operare sulla frontiera dell'innovazione procedurale*: il QCS aveva indicato i principi e le finalità della Progettazione Integrata, demandando alle Regioni la messa a punto dei meccanismi procedurali e attuativi in coerenza con la propria programmazione. Ciò ha indotto un ampio e complesso processo di definizione delle procedure in ciascuna Regione, nell'ambito del quale molte problematiche esigevano di essere affrontate secondo modalità innovative, che non trovavano riscontro analogo nell'esperienza consolidata. La ricognizione svolta ha dimostrato come tale processo si possa definire tuttora in corso, ma sufficientemente avanzato per consentire l'evidenziazione di diversi modelli regionali. Ciascuno di tali modelli riflette non solo la specifica strategia della programmazione regionale, ma anche e soprattutto la

dialettica istituzionale e l'attribuzione – formale, ma soprattutto informale – di ruoli diversi all'interno del partenariato istituzionale. I Progetti Integrati si sono pertanto rivelati un'importante occasione per stimolare ed accelerare l'evoluzione dei modelli di governance del territorio e delle modalità di confronto e riattribuzione di competenze fra il Governo regionale e il proprio territorio in materia di politiche territoriali di sviluppo.

- *un'assunzione di scelte, attinenti sia la programmazione e le corrispondenti modalità di attuazione, sia i criteri di valutazione e selezione, largamente partecipata e concertata*: l'indicazione del QCS relativa ai Progetti Integrati intendeva proporre una modalità operativa per incanalare la conoscenza dei fabbisogni e delle "visioni" espressa dal partenariato e per riempire di contenuti progettuali la programmazione delineata al livello istituzionale superiore, mantenendo tuttavia in capo alle Regioni la titolarità dei circuiti finanziari e un ruolo forte di coordinamento e intervento. L'approccio del QCS si basava su due principi fra loro corrispondenti: procedure negoziali da una parte, valutazione rigorosa (sulla base degli indirizzi condivisi e dei criteri concertati e annunciati in anticipo) dall'altra. L'implicazione di tale proposta si è riflessa in una lunga fase di impostazione della Progettazione Integrata nelle varie Regioni tramite un'intensa concertazione, dalla quale sono emerse nuove configurazioni organizzative delle forme di partenariato verticale "Regione-territorio" e del partenariato orizzontale "territorio-territorio".

Oltre a queste caratteristiche di fondo, dalla rilevazione emergono altri aspetti di rilievo, i principali dei quali, prendendo in considerazione l'insieme delle regioni obiettivo 1, possono così riassumersi:

La fase della definizione delle procedure di individuazione, valutazione e approvazione dei progetti integrati si è estesa nel tempo, riflettendo sia le difficoltà di un processo complesso e sperimentale sia i tempi della concertazione partenariale. In media, la durata temporale di questa fase si è protratta per circa 9 mesi dall'approvazione dei primi Complementi di Programmazione in molti casi infatti, i CdP delineavano il quadro procedurale di massima al cui interno iscrivere la progettazione integrata, ma la definizione puntuale delle procedure e gli orientamenti per il territorio sono stati precisati soltanto nei mesi successivi, tramite l'emanazione di Delibere della Giunta Regionale e la redazione e approvazione formale di documenti di indirizzo (Linee Guida, ecc.).

La allocazione programmatica delle risorse complessivamente assegnate alla progettazione integrata è avvenuta, come noto, in quasi tutti i casi a monte dell'intero processo nei POR. In circa metà dei casi si è riscontrato anche un riparto programmatico ex-ante ad aree territoriali sub-regionali. Tranne che in Basilicata, la attribuzione programmatica delle risorse ai PI è avvenuta anche a livello di misura dei POR.

Le procedure per l'identificazione dei singoli PIT e dei loro contenuti progettuali specifici osservate nel periodo di riferimento sono state di tipo negoziato (tra AdG e partenariato istituzionale) in 4 regioni (Puglia, Basilicata, Campania, Calabria) e a bando per 3 (Sicilia, Sardegna, Molise).

Al giugno 2002, le diverse procedure messe in atto dalle Regioni, hanno condotto all'identificazione di 126 progetti integrati, cui vanno aggiunti alcuni progetti integrati di filiera che seguono procedure diverse (e a cui le Regioni fanno riferimento con terminologia differente a seconda dei modelli).

Alla stessa data per la maggior parte dei PI identificati (per cui nel modello di rilevazione dell'informazione qui adottato si intende la definizione e condivisione con l'AdG dell'ambito territoriale interessato, dell'idea forza e dei contenuti progettuali di massima) è in corso la fase di progettazione di dettaglio, che in tutti i casi di procedura negoziata prelude alla valutazione definitiva. I 28 PIT identificati dalla regione Sicilia e i 13 PI identificati dalla regione Sardegna attraverso le procedure a bando risultano approvati in via definitiva.

È importante sottolineare come, mentre nel corso di tutta la lunga fase di impostazione della Progettazione Integrata ciascuna Regione ha esteso in misura più o meno ampia la concertazione ed ha proceduto all'adozione di modelli assai diversificati, man mano che si scorre lungo i segmenti a valle della filiera procedurale (gestione, attuazione e rimodulazione), si verificano in grado diverso in tutte le Regioni due aspetti:

- restano indeterminate le soluzioni operative (dalle quali tuttavia dipende la capacità di attuazione e spesa dei beneficiari finali e quindi rappresentano un elemento chiave di successo o fallimento dell'intera operazione).
- i "gradi di libertà" per la definizione di tali soluzioni si riducono: nella fase attuale, le specifiche modalità di selezione e realizzazione dei singoli interventi, monitoraggio, rendicontazione delle spese e controllo, devono essere necessariamente coerenti con quanto disposto dal POR e dai Regolamenti comunitari. I segmenti a valle della filiera procedurale nelle diverse Regioni tenderanno quindi, in qualche misura, a convergere verso alcuni modelli operativi.

La considerazione congiunta dei due aspetti ora richiamati ha suggerito all'Autorità di Gestione la necessità di rafforzare la propria azione di accompagnamento tramite il progetto di monitoraggio citato nella premessa e illustrato al paragrafo seguente.

Monitoraggio dell'attuazione della Progettazione Integrata

Le prime linee di analisi dell'andamento dei processi in corso appena delineate, l'insieme dei dati e delle informazioni rilevate e riportate negli schemi sinottici allegati, l'impostazione delle rilevazioni relative all'avanzamento dei flussi finanziari imputabili a progetti attuati all'interno dei PIT in corso di attuazione, costituiscono una base informativa solida, sistematica e condivisa (dalla Autorità di Gestione dei singoli POR regionali) dello stato di attuazione delle procedure che ogni Regione ha programmato e attivato per realizzare, sul proprio territorio, programmi integrati.

L'analisi di questa base informativa, oltre a fornire indicazioni sulle scelte fatte, sulle opzioni programmatiche e partenariali conseguenti, sulle modalità e i

tempi di attivazione dei meccanismi attuativi dei programmi integrati, consente di rilevare con una certa chiarezza come l'accumulazione delle fasi procedurali che ha in gran parte caratterizzato, in tutte le esperienze regionali, la prima parte del 2002, tenda a trasformarsi, nei prossimi mesi, in passi e fasi di effettiva attivazione dei PIT e quindi dei progetti in cui i PIT si articolano.

Sono le stesse indicazioni provenienti dalle Autorità di Gestione Regionali, a individuare nell'ultimo quadrimestre 2002 (settembre-dicembre 2002), il periodo "cruciale" nel quale una quota significativa di Progetti Integrati in diverse Regioni dovrebbe entrare operativamente nella macrofase 3, ovvero si dovrebbero stipulare gli atti amministrativi per l'attribuzione delle responsabilità fra i vari soggetti (ad es. Accordi di Programma) e dovrebbe essere dato l'avvio alla realizzazione dei primi interventi.

In particolare, nel periodo che va da settembre a dicembre, i soggetti che le procedure hanno individuato e poi mobilitato per attuare i PIT, le relazioni e i meccanismi tecnici abilitati a selezionare e ad attivare progetti e interventi, i flussi procedurali e finanziari generati dai PIT all'interno dei singoli POR, è previsto che comincino effettivamente ad agire e a realizzarsi, generando gli effetti di attivazione e attuazione a livello territoriale attesi (tanto che, in termini finanziari, le prime spese rendicontabili relative ai Progetti Integrati dovrebbero essere presentate all'inizio del 2003)

Nei prossimi mesi, quindi, sarà possibile da un lato avere un primo riscontro effettivo della capacità dei diversi sistemi procedurali adottati di attivare e realizzare i processi di progettazione territoriale che ne sono l'esito atteso, dall'altro assumere gli elementi e i dati fattuali sulla base dei quali pervenire a previsioni più concrete sui tempi e sulle modalità di realizzazione dei singoli PIT.

Si tratta quindi di una fase cruciale nella quale sarà particolarmente importante attivare un'osservazione più stretta e tempestiva delle fasi di realizzazione programmate e previste in modo da consentire - in particolare alle Autorità di Gestione dei POR - di disporre, in tempi reali, degli elementi informativi necessari all'accompagnamento, all'implementazione e, se il caso, alla correzione dei processi attuativi in atto.

Osservatorio permanente

Da qui la scelta di avviare *un progetto specifico di rilevazione per i PIT in corso di attuazione* da impostare e attivare nei prossimi mesi in modo che possa essere operativo e funzionante già a partire da ottobre-novembre, quando alla rilevazione dei passi procedurali già effettuata potrà essere affiancata la rilevazione delle prime fasi attuative dei PIT, dei primi risultati conseguiti in termini più operativi, dei flussi di spesa attivati e imputabili ai singoli PIT.

L'obiettivo di medio termine, sul piano metodologico, è quindi quello di rendere disponibile e operativo uno strumento di monitoraggio e analisi in grado di fornire gli elementi e i dati per passare dalla mera rilevazione dei processi

in atto ad analisi con maggiore contenuto di valutazione anche a fini previsivi, in modo da:

- i) poter definire, rispetto agli obiettivi e ai percorsi attuativi programmati, la qualità (l'efficienza e l'efficacia) del percorso compiuto e, anche sulla base di questo, i tempi e i modi del percorso prevedibile (in assenza di modifiche della programmazione) e di quello possibile (intervenendo, se necessario, sul programma e sulle procedure con cui è attuato), dell'uno e dell'altro verificando il grado di distanza, compatibilità e coerenza rispetto agli obiettivi programmati e, più in generale, rispetto agli obiettivi di attuazione coerente dei singoli POR e del QCS;
- ii) individuare e segnalare, per i PIT che presentano potenzialità rilevanti di conseguire gli obiettivi che ne sono alla base nei tempi previsti o comunque compatibili, le misure atte a rafforzarne e ad agevolarne il processo di attuazione; al contempo cominciare a delineare, per i PIT per i quali viceversa gli elementi rilevabili inducono a previsioni di ritardi e di problemi di rilievo, le vie e le soluzioni più adeguate.

Oltre a questi obiettivi di breve-medio periodo – obiettivi che tendono a favorire condizioni di gestione efficiente delle esperienze di programmazione integrata territoriale in atto nei singoli POR – la predisposizione di uno strumento di monitoraggio specifico per i PIT è funzionale anche a determinare condizioni di conoscenza e di analisi dei singoli PIT adeguate a consentire, in un periodo più ampio, la valutazione dei livelli di efficacia (in termini di capacità di conseguire gli obiettivi programmati: effettiva valorizzazione delle risorse alla base dell'idea forza; qualità dei progetti; livelli di integrazione e concentrazione delle realizzazioni; generazione di progressi – sul piano istituzionale e amministrativo - permanenti) che ogni PIT potrà dimostrare di aver conseguito.

LE PRIORITÀ PER LA RETE FERROVIARIA DEL SUD

Il Piano delle priorità degli investimenti ferroviari è frutto dell'interazione di RFI con la P.A: alla sua redazione l'Uval ha concorso con pareri nel corso dell'elaborazione. Esso ha dato via libera alle priorità da inserire nella legge finanziaria 2003, al quadro di insieme delle opere che dovranno essere realizzate nel corso di un decennio, al disegno della rete futura del Mezzogiorno, per la prima volta nella storia della programmazione ferroviaria inserita con un obiettivo preciso di riqualificazione (entro il 2005) e di sviluppo (entro il quinquennio successivo).

Nel Piano delle priorità che si configura come piano di attuazione del *Contratto di programma 2001-2005* per gli interventi di conservazione, rinnovo e potenziamento della rete ferroviaria in concessione a RFI – trovano collocazione dunque tre tipologie di interventi ferroviari derivanti dalla programmazione del settore trasporti:

- interventi già avviati o cantierabili entro il 2005, rispetto ai quali il Piano mira ad accelerare la progettazione e a prefigurare i fabbisogni finanziari annuali (fino al 2005, circa 5.5000 Meuro cui si aggiungono 6.800 Meuro per

- gli interventi proposti dalla legge obiettivo);
- interventi di sviluppo, proiettati oltre il 2005 e che produrranno i loro effetti sulle performance complessive della rete a fine decennio, il cui valore per ora è stimato in circa 18 miliardi di euro;
 - progettazioni strumentali alla definizione degli interventi di sviluppo, da avviare immediatamente, in molti casi preceduta dal vaglio di fattibilità.

Le scelte di RFI hanno rispettato gli obiettivi fissati dal Contratto di programma e gli obiettivi specificati in sede CIPE, tenendo conto dei vincoli derivanti da ulteriori atti normativi (quali ad esempio, la quota di finanziamenti ordinari destinata al Mezzogiorno).

Il Piano del rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno

Il Piano ha posto particolare attenzione alla rete ferroviaria del Mezzogiorno, una rete, com'è noto, arretrata, la cui stessa natura determina oggi la non competitività del servizio offerto e, quindi, la scarsa frequentazione (sia locale, sia sulle lunghe relazioni).

Le linee strategiche del Piano. Il disegno, ambizioso, di rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno ha superato la logica della mera elencazione degli interventi suggerendo le condizioni necessarie (e il momento opportuno per intervenire) per rimuovere i vincoli da trasporto e dotare il Sud di una rete ferroviaria adeguata nello sviluppo e nelle caratteristiche.

È un piano di interventi in grado di mostrare i suoi primi effetti in tempi rapidi, riqualificando l'esistente, e che costruisce parallelamente le condizioni per un salto epocale nella dotazione infrastrutturale ferroviaria del Mezzogiorno, con nuove linee veloci. La sua attuazione renderà possibili collegamenti intercity efficienti anche lungo le direttrici trasversali e una significativa riduzione dei tempi lungo le direttrici del Tirreno e dell'Adriatico.

Alle scelte del Piano per il Mezzogiorno si è pervenuti tenendo conto essenzialmente dei seguenti documenti di programmazione:

- il disegno di rete suggerito dal Piano generale dei trasporti (2001), dove la rete ferroviaria nazionale (rete SNIT) trova compimento anche per il Sud, scelta corroborata anche dalle simulazioni di traffico al 2010 e al 2020,
- gli interventi della legge obiettivo e le opportunità da essa offerta di accelerare e controllare i tempi dei progetti e dei cantieri,
- gli APQ (ossia gli Accordi di programma quadro stipulati o in corso di istruttoria con tutte le regioni del Sud) e le scelte infrastrutturali del QCS, con l'ampia disponibilità di cofinanziamenti comunitari supplementari (il PON trasporti ha destinato oltre 1,4 miliardi di euro alla rete ferroviaria del Sud),
- le indicazioni del CIPE in merito alle modalità di selezione e di ordinamento degli interventi per il Mezzogiorno, che hanno portato a successivi affinamenti nel quadro degli interventi rispetto alla versione presentata al CIPE nel giugno 2002.

Quest'ultimo punto, relativo agli indirizzi del CIPE e all'attenzione che esso ha prestato alle diverse fasi di elaborazione del Piano, ha assunto un rilievo decisivo nel dare compimento al quadro di sviluppo della rete del Mezzogiorno, rafforzando alcuni elementi determinanti sia per la riqualificazione dell'esistente, sia per il suo potenziamento; la versione definitiva del Piano si differenzia dalla bozza presentata al CIPE nel giugno 2002 per un incremento degli investimenti previsti nel Mezzogiorno di oltre 5.200 Meuro (circa 600 Meuro rapidamente cantierabili, ossia entro il 2005) dovuti in particolare:

- all'accelerazione dei tempi di progettazione e di cantiere per sette interventi, con un ingresso in esercizio anticipato di oltre un anno e mezzo a fronte di probabili incrementi del costo assai limitati;
- all'incremento significativo dei finanziamenti destinati alla manutenzione straordinaria e agli interventi diffusi lungo la rete del Mezzogiorno;
- all'inserimento di nuovi interventi determinanti per completare la rete del Mezzogiorno, alcuni dei quali già in progettazione e altri da porre rapidamente al vaglio di fattibilità.

I contenuti essenziali del Piano con riferimento al Mezzogiorno

Il Piano degli investimenti per il Mezzogiorno ammonta a oltre 35.000 Meuro; attualmente risultano finanziati interventi per poco meno di 5.000 Meuro: restano da finanziare interventi per 30.000 Meuro, che corrispondono a 2/3 del fabbisogno complessivo stimato per il Paese da RFI.

Le tavole allegate illustrano le caratteristiche degli interventi inseriti nel Piano e la rilevanza dell'investimento prospettato per il Mezzogiorno sul totale.

- il 37% degli investimenti ferroviari contenuti nel Piano è nel Mezzogiorno;
- ricadono nel Mezzogiorno il 35% degli interventi destinati al potenziamento della rete ordinaria e il 35% degli interventi diffusi e di manutenzione straordinaria;
- in aggiunta, il 65% degli interventi ferroviari previsti dalla legge obiettivo sono al Sud;

Il Piano prevede che 35 interventi su 38 partano entro il 2005, che 26 interventi su 38 entrino in esercizio entro il 2008. Per 3 interventi oggi ancora da progettare l'avvio dei lavori è previsto al 2006; per 12 interventi la fine dei lavori avverrà fra il 2010 e il 2012.

Dieci anni di lavori per poter davvero scommettere sul Sud ferroviario. Sia con riguardo alla circolazione interna (tutte le regioni del Sud stanno guardando con grande attenzione agli sviluppi del servizio ferroviario regionale, dalla Campania alla Sicilia), sia per le lunghe distanze merci, sia per gli intercity.

È bene ricordare però che si tratta per oltre l'85% di interventi oggi senza copertura finanziaria, copertura che andrà garantita mano a mano che i lavori andranno avanti: entro il 2005 sono necessari finanziamenti per 12.400 Meuro, oltre il 2005 se si vuole concludere il potenziamento della rete del Sud serviranno altri 18.000 Meuro.

Per accelerare gli interventi al Sud: subito fattibilità e progettazioni

Alcuni interventi saranno oggetto di verifica di fattibilità, da avviare entro il 2002. Ne fanno parte collegamenti trasversali al Sud quali la linea Napoli Bari, interventi connotati da una forte scommessa sulla capacità della ferrovia di "accorciare" il Mezzogiorno, qual è l'estensione AV fino a Reggio e, quindi, a Palermo (con riduzione dei tempi di viaggio nell'ordine di ore, con effetti di rigerarchizzazione urbana di rilievo).

Avvio rapido dunque delle opere presto cantierabili, avvio contestuale delle progettazioni delle integrazioni alla nuova rete del Sud. Le prime con orizzonte 2006 (l'orizzonte del QCS e della strategia di sviluppo che fa da sfondo all'azione del Governo), le seconde per consentire di avviare entro quattro anni nuovi cantieri per oltre 25 miliardi di euro.

Molte opere di completamento della rete e pochi, significativi, interventi di valenza strategica, posti al vaglio di fattibilità (iter che il CIPE intende seguire, e a tal fine ha richiesto si produca una relazione sullo stato di avanzamento entro fine inverno prossimo, ossia a inizio marzo 2003) per poi essere inseriti nel quadro di programmazione finanziaria tramite un aggiornamento del Piano delle priorità.

IL SUPPORTO AL P.O.N. ASSISTENZA TECNICA

Il Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) finanzia:

- interventi di carattere strutturale volti a definire standard di operatività della pubblica amministrazione in linea con le esperienze più avanzate (così da poter internalizzare le tecniche di gestione, programmazione, valutazione, monitoraggio – necessarie ad un'implementazione efficace dei programmi);

- interventi di carattere strutturale volti ad adeguare l'insieme degli strumenti di cui l'amministrazione deve poter e saper disporre per assicurare condizioni adeguate di attuazione dei programmi:

- linee di semplificazione procedurale;
- analisi di fattibilità, studi, basi di dati, ricerche su aspetti specifici e mirati dell'attuazione dei programmi;
- adeguamento della disponibilità di piani, programmi, strumenti di pianificazione e orientamento per rendere più spedito, trasparente e tempestivo l'intervento sul territorio;
- interventi di sistema, in particolare a titolarità del Ministero del Lavoro.

Al PON ATAS compete inoltre:

- l'attività di supporto tecnico-organizzativo, assistenza tecnica, valutazione e comunicazione a livello di QCS;
- l'adeguamento delle basi di dati statistici territoriali;
- la formazione del personale della Pubblica Amministrazione;
- la realizzazione delle azioni di sistema relative al FSE curate dal Ministero del Lavoro.

Nell'ambito dell'Asse I - *Assistenza tecnica e coordinamento delle politiche di sviluppo regionale* - del PON ATAS (finanziamenti FESR) la distribuzione della spesa tra le diverse misure è fortemente concentrata nella misura I.2 (circa l'80% del totale dei finanziamenti). La struttura di tale misura è articolata in 13 distinti Progetti Operativi di cui sono titolari Amministrazioni Centrali.

Data la significatività economica e la particolarità delle azioni previste nella Misura I.2 - Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo) - l'UVAL ha proseguito nel corso del 2002 le attività di supporto e indirizzo metodologico già avviate nel biennio precedente. In particolare, in stretta collaborazione con il Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari ha:

- esaminato le proposte di Progetto Operativo formulate dalle Amministrazioni Centrali e fornito indicazioni metodologiche e operative relativamente alle attività da svolgere, ai costi, ai tempi;
- partecipato a numerose riunioni tecniche organizzate dal SPFS per verificare la coerenza fra l'offerta di assistenza tecnica delle Amministrazioni Centrali e la domanda espressa dalle Autorità di gestione dei Programmi Operativi Regionali;
- redatto un documento metodologico per l'ASSE I su Indicatori di risultato e di impatto, indicatori adottati nel Complemento di programmazione;
- predisposto una griglia per la raccolta delle informazioni di base, necessarie alla implementazione degli indicatori ad uso delle Amministrazioni Centrali titolari di Progetto Operativo nell'ambito della Misura I.2;
- operato il trasferimento metodologico, attraverso specifici incontri tecnici, alle Amministrazioni Centrali, sul sistema di indicatori adottato, in parallelo alla procedura formale di approvazione dei Progetti Operativi.

L'attività, peraltro ancora in corso in quanto non tutti i Progetti Operativi hanno completato l'iter di approvazione, ha perseguito e raggiunto tre obiettivi:

- informare e sensibilizzare le Amministrazioni Centrali con competenze trasversali circa la natura delle azioni da svolgere nell'ambito del Programma;
- favorire l'incontro fra domanda di assistenza tecnica espressa dalle Amministrazioni Regionali per l'attuazione dei propri Programmi Operativi e offerta delle Amministrazioni centrali;
- ridurre le sovrapposizioni di attività fra diverse Amministrazioni.

UVAL ha inoltre la titolarità della Misura I. 3. *Azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economica statistica del territorio*. Nell'ambito della misura sono previste due azioni: *Sistema dei "Conti pubblici territoriali" e Informazioni statistiche (indicatori di contesto regionalizzati)*.

INDICATORE ANTICIPATORE DEI RISULTATI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Il sistema dei Conti Pubblici Territoriali realizzato dal Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo del Ministero dell'Economia sotto la guida Uval consente di disporre, attualmente con un ritardo di circa 24 mesi, della distribuzione regionale del complesso della spesa (sia corrente che in conto capitale) per un insieme di enti che include, oltre a quelli facenti parte della Pubblica Amministrazione (secondo la definizione, che sarà illustrata nel seguito, adottata dall'ISTAT per la redazione nei Conti Nazionali), anche altre istituzioni ricadenti in misura diversa sotto il controllo pubblico (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ENI, IRI, aziende municipalizzate, ecc.), arrivando a costituire quello che, usualmente, è definito Settore Pubblico Allargato.

I dati di tale sistema sono disponibili, al momento, con riferimento al periodo 1996-1999. Stime provvisorie relative all'anno 2000 sono state rese disponibili nell'ultima fase dell'attività svolta.

Le informazioni dei Conti Pubblici Territoriali sono largamente utilizzate nella definizione degli interventi di politica economica e a supporto della redazione di documenti ufficiali del Ministero dell'Economia, quali ad esempio il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e il Rapporto del Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo

Appare però evidente la discrepanza tra le caratteristiche della fonte Conti Pubblici Territoriali e il suo utilizzo per analisi di tipo congiunturale che, di fatto, necessiterebbero di informazioni più tempestive, possibilmente con un riferimento temporale infrannuale: i Conti Pubblici Territoriali, utilizzando prevalentemente fonti di natura contabile (i rendiconti consuntivi dei diversi Enti), forniscono infatti informazioni esclusivamente a livello annuale.

Di qui la necessità di costruire un modello di stima di un indicatore che, facendo ricorso ad informazioni che presentassero le auspiccate caratteristiche di tempestività e di dettaglio territoriale, anticipasse i risultati dei Conti Pubblici Territoriali, con particolare riferimento alle cosiddette spese destinate allo sviluppo. L'obiettivo è quello di poter disporre delle prime informazioni con un *gap* temporale di tre mesi.

Le fasi della sua costruzione:

- definizione del quadro di riferimento con la decisione di ridurre in una prima fase il campo di interesse dell'anticipatore alla sola spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione e di rinviare l'estensione del modello alle spese connesse allo sviluppo degli Enti del Settore Pubblico Allargato;
- costruzione del raccordo teorico tra le definizioni e i dati dell'ISTAT e i dati dei Conti Pubblici Territoriali che ha portato ad individuare possibili miglioramenti metodologici per la costruzione di questi ultimi;
- definizione del livello di dettaglio con il quale dovranno essere forniti i risultati dell'anticipatore;
- decisione sul tipo di indicazioni che si sarebbero fornite sulle spese della quota non rilevata di Enti e le valutazioni degli effetti sulla ripartizione territoriale della mancata rilevazione di tale quota;

- definizione dei requisiti che le fonti candidate ad essere utilizzate nel modello dovevano presentare, la verifica della rispondenza delle singole fonti a detti requisiti, l'analisi delle informazioni fornite da tali fonti (caratteristiche dei modelli di rilevazione RGS e contenuti nelle serie fornite dal Ministero delle Attività Produttive e dalla Cassa Depositi e Prestiti), l'individuazione di dati anomali e di altre incoerenze nelle serie, il confronto di queste ultime con quelle analoghe dell'ISTAT per una prima valutazione della qualità dell'accostamento tra di esse;
- analisi dei primi risultati del modello.

Il quadro teorico

Preliminare rispetto all'effettiva costruzione della base dati è stata la definizione di un quadro di riferimento teorico. Dovevano essere effettuate alcune scelte di fondo riguardanti in particolare la definizione del settore di interesse, vale a dire la lista degli enti che dovevano essere inclusi nel processo di costruzione dell'indicatore anticipatore, e la definizione delle voci di spesa da sottoporre a monitoraggio.

Essendo esplicito l'obiettivo di predisporre un metodo che consentisse di anticipare i risultati dei Conti Pubblici Territoriali, poteva sembrare conseguente l'adozione, nel modello di costruzione del nuovo indicatore, delle medesime definizioni in esso adottate. Il settore di riferimento sarebbe stato, in questo caso, il Settore Pubblico Allargato definito sopra, mentre le voci di spesa da analizzare sarebbero coincise con le spese destinate allo sviluppo, eventualmente disaggregate nelle loro componenti di spesa diretta e trasferimento.

Ragioni di vario tipo hanno indotto a considerare tali definizioni come un obiettivo raggiungibile solo nel lungo periodo e a ridurre, in una prima fase, il campo di interesse dell'attività di costruzione dell'anticipatore. In primo luogo un'analisi preliminare delle fonti "candidate" ad alimentare il modello ha portato ad escludere, nel breve periodo, la possibilità di disporre di informazioni adeguate per gli enti appartenenti al settore pubblico allargato ma esterni al settore della Pubblica Amministrazione. Trattandosi in buona parte di enti a tutti gli effetti privati (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.), essi non sono infatti tenuti a fornire al Ministero dell'Economia le informazioni utili alla costruzione dell'indicatore. Una possibile soluzione a questo problema, la cui percorribilità sarà però valutabile solo in tempi più lunghi, deriva dalla stipula di convenzioni specifiche tra il Ministero e detti Enti, nelle quali potrebbe essere inclusa la fornitura di tali dati. Al momento esiste una simile convenzione solo con le Ferrovie dello Stato, mentre altre ne sono previste in futuro. In attesa di sviluppi in questo ambito si è pertanto deciso che la prima versione dell'anticipatore sarebbe stata costruita con riferimento al solo settore della Pubblica Amministrazione, più facilmente osservabile.

In secondo luogo è stato rilevato come le serie dei Conti Pubblici Territoriali presenti una lunghezza ridotta (il periodo 1996-2000). La scelta di detta serie come variabile dipendente in un modello di tipo econometrico avrebbe di gran lunga limitato la significatività delle elaborazioni, che si sarebbero potute basare su sole cinque osservazioni. Si è così deciso di ricorrere alle serie regionali delle spese in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche, elaborate dalla Direzione di Contabilità Nazionale dell'ISTAT e disponibili, per la maggior parte degli Enti, dal 1991 (si è deciso di non ricostruire queste serie anche per gli anni precedenti in quanto si è verificato che le altre informazioni utilizzate per la costruzione dell'indicatore, quali ad esempio le serie delle spese in conto capitale registrate dalla Ragioneria Generale dello Stato, non sono disponibili per gli anni precedenti). Tali serie sono elaborate nell'ambito della redazione del conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche e, analogamente a quelle dei Conti Pubblici Territoriali, non sono al momento costruite a livello infrannuale. Le prime stime trimestrali saranno elaborate per la fine del mese di giugno 2002 ma non saranno oggetto di immediata pubblicazione: è infatti previsto un periodo sperimentale per l'affinamento delle metodologie che dovrebbe presumibilmente concludersi nel 2005. La possibilità di utilizzare queste serie, anche nella loro fase sperimentale, potrà essere valutata per le successive versioni dell'anticipatore.

La scelta delle serie dell'ISTAT è inoltre dovuta al fatto che esse sono utilizzate per la costruzione dell'aggregato dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni che è il saldo di finanza pubblica più rilevante ai fini di politica economica. Una piena corrispondenza tra i metodi di elaborazione dell'indicatore anticipatore e quelli dell'indebitamento netto è un importante obiettivo: la possibilità di inserire, nei diversi documenti in cui saranno citati i risultati dell'anticipatore, informazioni raccordabili con le stime di contabilità nazionale costituisce sicuramente un plusvalore notevole.

Aver preferito in una prima fase non utilizzare come riferimento le definizioni dei Conti Pubblici Territoriali non ha però impedito che si svolgesse una approfondita analisi dei raccordi tra tali definizioni e quelle adottate dall'ISTAT. Il principale sottoprodotto dell'attività di studio svolta in questi mesi può sicuramente ritenersi questa comparazione di sistemi che, di fatto, si occupano di valutare fenomeni per la gran parte sovrapponibili. Ciò ha consentito di individuare possibili interventi migliorativi sulle serie e di garantire nel futuro una maggiore coerenza tra le due stime, pur tenendo ferma la diversa ottica con cui esse sono costruite.

In conclusione la prima versione dell'indicatore anticipatore è stata costruita con riferimento alle sole spese in conto capitale (rispetto alle spese connesse allo sviluppo sono pertanto escluse le spese per la formazione che non sono individuabili nelle serie dell'ISTAT in quanto il sistema dei conti nazionali SEC95, sulle quali esse sono basate, non richiede di detraggere dette spese) degli Enti appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche, definito anch'esso coerentemente con le indicazioni del SEC95.

I primi risultati

La prima versione dell'anticipatore non ha potuto fornire informazioni relativamente al totale delle Pubbliche Amministrazioni. Anche questo si può definire come un obiettivo raggiungibile nel medio periodo: al momento comunque l'indicatore è costruito in base ai dati relativi a circa il 70% (in termini di spese in conto capitale sostenute nell'intero periodo analizzato) della Pubblica Amministrazione. Sono infatti state incorporate nel modello fonti di dati che consentono di ottenere indicazioni sulla quasi totalità delle Amministrazioni Locali, sull'ANAS, sulla Cassa Depositi e Prestiti e su buona parte della spesa per trasferimenti alle imprese sostenuta dallo Stato. Nel prospetto 2 sono evidenziate le varie fasi che si presume dovranno condurre dall'attuale grado di copertura parziale delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione all'obiettivo finale di copertura totale delle spese connesse allo sviluppo del Settore Pubblico Allargato. È altresì evidenziato un obiettivo intermedio, la copertura totale per il solo settore delle Amministrazioni Pubbliche.

Diverse definizioni di spesa adottate nelle diverse fonti**DEFINIZIONE DI SPESA IN CONTO CAPITALE**

da bilancio	da ISTAT CN	da Quadro Finanziario Unico
a) Beni immobili b) Beni mobili Totale spese d'investimento = a + b c) Trasf. CK a famiglie d) Trasf. CK a imprese private e) Trasf. CK a imprese pubbliche* f) Partecip. azionarie e confer. g) Concessioni di crediti h) Somme non attribuibili in CK Totale CK da bilancio = a+b+c+d+e+f+g+h	a) Beni immobili b) Beni mobili Totale spese d'investimento = a + b c) Trasf. CK a famiglie d) Trasf. CK a imprese private e) Trasf. CK a imprese pubbliche* f) Somme non attribuibili in CK Totale CK da ISTAT CN = a+b+c+d+e+f+g+h	a) eurotassa b) perdite d'esercizio (FS e Poste) γ) rimborso concessioni gov. pregressa δ) sentenze corte costituzionale Totale CK da QFU Totale CK da ISTAT CN = a-β-γ-δ

DEFINIZIONE DI SPESA CONNESSA ALLO SVILUPPO

a) Beni immobili b) Beni mobili Totale spese d'investimento = a + b c) Trasf. CK a famiglie d) Trasf. CK a imprese private e) Trasf. CK a imprese pubbliche* i) Spese correnti di formazione Totale spesa connessa allo sviluppo = a+b+c+d+e+i

* Nel passaggio dall'aggregato di spesa della PA del Settore Pubblico Allargato questa voce si elide nel consolidamento

Un'ulteriore scelta che si è dovuta effettuare in questa fase preliminare di definizione delle metodologie ha riguardato il livello di dettaglio con il quale dovranno essere forniti i risultati del modello dell'anticipatore. Una soluzione di minima potrebbe essere quella di fornire un unico risultato relativo al totale della spesa in conto capitale per il complesso della Pubblica Amministrazione. La procedura di costruzione di detto risultato è però di tipo *bottom-up*, prevede cioè l'ottenimento del risultato per l'ambito più ampio tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al totale della Pubblica Amministrazione è pertanto ottenuto per aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Stato, ANAS, Cassa Depositi e Prestiti, altri Enti dell'Amministrazione Centrale, Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, Università, ASL, altri enti dell'Amministrazione Locale). Ciò consente di costruire indicatori al massimo livello di disaggregazione.

Come già rilevato le fonti disponibili non consentono di coprire la totalità della spesa pubblica in conto capitale. Con riferimento al periodo 1996-2000 si può affermare che gli enti rilevati effettuano circa il 70% della spesa del totale della Pubblica Amministrazione.

APPENDICE – DOCUMENTI PRODOTTI NEL PERIODO CONSIDERATO

Elenco non esaustivo.

- Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi – giugno 2001
- Prima relazione sul monitoraggio della riserva di premialità 4% – agosto 2001
- Prima relazione sul monitoraggio della riserva di premialità 6% – agosto 2001
- Linee guida per l'analisi degli effetti sull'occupazione degli interventi – settembre 2001
- Parere intorno alla metodologia di selezione degli interventi di RFI-ottobre 2001
- Asse I – risorse naturali – indicatori di risultato e di impatto – ottobre 2001
- Asse II – risorse culturali – indicatori di risultato e di impatto – ottobre 2001
- Asse V – città – indicatori di risultato e di impatto – ottobre 2001
- Asse III – risorse umane – indicatori di risultato e di impatto – novembre 2001
- Asse IV – sistemi locali di sviluppo – indicatori di risultato e di impatto – novembre 2001
- Asse VI – reti e nodi di servizio – indicatori di risultato e di impatto – novembre 2001
- Linee guida per l'integrazione degli aspetti ambientali nella valutazione intermedia – febbraio 2002
- Indicatori di contesto per il QCS ob. 1 2000-2006 – dicembre 2001
- QCS ob. 1 2000-2006 – criteri e meccanismi di assegnazione riserva di premialità 4% – novembre 2000/marzo 2002
- QCS ob. 1 2000-2006 – criteri e meccanismi di assegnazione riserva di premialità 6% – aprile 2001/marzo 2002
- Relazione al CIPE sullo stato di attuazione degli Studi di fattibilità, ottobre 2002

UNITÀ DI VERIFICA
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Sintesi della Relazione sull'attività svolta nel 2001

1. INTRODUZIONE

L'evoluzione legislativa avviata con la legge 94/97 ha conferito carattere di peculiarità all'attività dell'Unità di verifica intesa come "verifica di risultato", tendente ad accertare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi economici e sociali degli investimenti pubblici, e come attività di "controllo-impulso", mirante, in particolare, ad individuare eventuali punti critici nella realizzazione degli interventi verificati e, quindi, a favorirne la rimozione attraverso proposte e suggerimenti all'autorità decisionale (proroghe, revoche, riallocazioni di finanziamenti, etc.).

In effetti, accanto alla verifica in itinere già svolta in precedenza – finalizzata prevalentemente ad accertare la situazione attuativa dei programmi e progetti di investimento pubblici, ad analizzare gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati ed a individuarne e classificarne le cause (limiti operativi) – è stata sviluppata l'analisi della funzionalità e fruibilità degli investimenti realizzati e della loro efficacia in termini di indicatori di impatto.

In particolare, sotto il profilo operativo, l'ormai costante utilizzo delle procedure di trattamento informatizzato dei dati, il ricorso a tecniche di indagine campionarie ed il crescente collegamento tecnico con le amministrazioni regionali hanno consentito all'Unità di Verifica di perseguire, con maggiore incisività, l'obiettivo di fornire informazioni tempestive, significative ed attendibili sulla realizzazione e sugli impatti socio-economici degli investimenti pubblici.

L'attività di verifica si sviluppa secondo le seguenti tipologie:

Verifiche in itinere

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

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

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

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

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

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

Verifiche a regime

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

Gli obiettivi dell'analisi riguardano:

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

Monitoraggio

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

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

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

Nel corso del 2001 l'attività dell'UVER si è essenzialmente concentrata sui seguenti campi di indagine:

1. fondi strutturali comunitari;
2. controllo di qualità del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali comunitari 2000-2006;
3. interventi finanziati con le risorse di cui alla legge n. 208/1998 (completamenti);

4. programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (art. 20 L. 67/88 e L. 135/90);
5. patti territoriali;
6. intervento straordinario nel Mezzogiorno (L. 64/86 - convenzioni ex Agensud);
7. sviluppo del sistema informativo.

2. ATTIVITÀ CONNESSA AI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI

Nel corso dell'anno è proseguita, intensificata rispetto al 2000, in attuazione del mandato ricevuto dal Sottosegretario e dal Capo Dipartimento, la verifica dello stato di attuazione delle forme di intervento cofinanziate sugli obiettivi 1, 2 e 5b.

L'attività di collaborazione e di "pressing" nei confronti delle autorità responsabili dei programmi, tesa ad individuare le criticità realizzative e le proposte per il loro superamento ai fini del pieno impiego dei fondi comunitari, si è svolta, come di consueto, in piena sinergia con il Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari (SPFSC).

2.1. Ricognizione informativa e programmi di verifiche

L'universo dei programmi (interventi) potenzialmente verificabili (Tab. 1) ha indotto l'UVER a concentrare la propria azione di stimolo e di sostegno nei confronti delle autorità responsabili di quegli interventi che presentavano dati aggregati di attuazione particolarmente critici, anche in relazione alla loro importanza finanziaria.

In tale ottica, dopo gli interventi verificati nel 2000 (P.O. Infrastrutture aeroportuali e Docup Lazio Ob. 5b, 1994/99), sono stati presi in esame i programmi "Docup Lazio Ob. 2, 1997/99" e "P.O.P. Campania 1994/99".

Tale esame è stato articolato:

- nella verifica dell'attendibilità dei dati di monitoraggio, sia per quanto riguarda la qualità e la tempestività dei dati forniti dalla Regione all'Ispettorato Generale per l'Informatizzazione della Contabilità di Stato (IGICS) che per le modalità delle elaborazioni svolte da quest'ultimo;
- nella verifica dell'esistenza e della possibilità di eventuale incremento dell'over-booking, in relazione allo stato di avanzamento a livello di misura per i vari fondi, valutando con il gestore le possibilità di pieno raggiungimento dell'obiettivo e le modalità di eventuali interventi a questo fine;

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1 - fondi strutturali 1994/1999 - programmi							
OBBIETTIVO	PERIODO	TIPOLOGIA	N°	TOTALI			
1	94/99	Programmi multiregionali di cui Assistenza tecnica	35 3	35	60	95	
		Programmi regionali di cui Assistenza tecnica	25 3				25
2	94/96	Docup regionali		11	22		49
	97/99	Docup regionali		11			
5b	94/99	Docup regionali e delle Province autonome			13		
Iniziative comunitarie		Leader II		22	49		
		Interreg II		13			
		Pesca		2			
		Rechar II		2			
		Retex II		2			
		PMI		1			
		Resider II		1			
		Konver		1			
		Urban		1			
		Adapt		1			
		Occupazione		1			
		Ass. Tec. (I.C. Adapt e Occupaz.)		1			
	Ass.Tec. (Interreg,leader,Pesca,PMI,Urban)		1				
PROGRAMMI		PROGRAMMI OPERATIVI e DOCUP 1994/99	89		95		
		Assistenza Tecnica	6				
		INIZIATIVE COMUNITARIE 1994/99	47		49		
		Assistenza Tecnica	2				
		TOTALE			144		

- nella verifica dello stato di avanzamento dei singoli progetti infrastrutturali in situazione di criticità realizzativa, effettuando le verifiche in loco ritenute utili ai fini della rimozione di tali criticità, con l'assistenza di rappresentanti dell'ente responsabile (3 progetti per il Docup Lazio Ob. 2 1997/99 e 29 progetti per il POP Campania 1994/99);
- nella realizzazione di riunioni operative conclusive con il SPFSC, la Regione interessata e gli altri enti coinvolti, finalizzate alla ricerca di soluzione dei problemi emersi dall'esame del programma, tenendo conto prevalentemente delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni titolari degli interventi. Ciò ha consentito di estendere l'attività di verifica a più programmi, con particolare riferimento al FESR ed agli interventi infrastrutturali.

Nel merito è stato adottato un questionario ricognitivo delle criticità attuate inviato a tutti i titolari degli interventi.

Dall'analisi della "Valutazione intermedia del QCS 1994/99 nelle regioni italiane dell'obiettivo 1", redatta a fine marzo, e dalle risposte ai questionari per gli

obiettivi 2 e 5b sono stati individuati 182 progetti infrastrutturali, per circa 1.140 milioni di euro di costo totale, a rischio di mancata conclusione entro il 2001.

Sulla base delle indicazioni circa il numero e l'importo per "misura" dei progetti a rischio, desunte dai questionari, dalle verifiche già effettuate dall' UVER sul campo, dalle proroghe chieste o richiedibili, nonché dai dati forniti dall'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) circa lo stato attuativo al 31.12.2000 dei singoli interventi, sono state contattate le Amministrazioni attuatrici, per aggiornare le informazioni di cui sopra ai fini dell'identificazione dei progetti infrastrutturali "a rischio" da sottoporre a verifica.

A seguito di detto aggiornamento sono stati identificati e sottoposti a verifica sul campo 83 progetti infrastrutturali, per circa 864 milioni di euro di costo totale, e 26 progetti relativi agli "studi di fattibilità e progettazioni" ricompresi nel "P.O. Assistenza Tecnica", per un costo totale di circa 6,5 milioni di euro.

In una terza fase:

- su richiesta della Regione Siciliana sono stati sottoposti a verifica i 36 lotti esecutivi nei quali è stata suddivisa la tratta di completamento dell'Autostrada A20 Messina-Palermo, lunga 41,2 Km., ponendo particolare attenzione, oltre che sullo stato realizzativo dei singoli lotti, anche sull'avanzamento finanziario ai fini del massimo utilizzo del cofinanziamento comunitario sia del P.O.P. Sicilia 1994/99 che del P.O. Infrastrutture Stradali;
- su richiesta della Regione Campania, sono stati sottoposti a verifica sul campo 14 progetti infrastrutturali ritenuti critici;
- su richiesta della Regione Calabria è stata effettuata una serie di verifiche presso gli organismi intermediari delle Sovvenzioni globali per le aree di crisi di Crotona e di Gioia Tauro e presso i soggetti attuatori di alcune operazioni nell'ambito del POP Calabria 1994/97, fornendo in loco assistenza tecnica soprattutto per contribuire a risolvere problemi di sistema nella gestione e nella rendicontazione delle azioni e dei progetti cofinanziati.

2.2. Effetti dell'attività dell'UVER sui limiti operativi riscontrati e proposte per il loro superamento

In generale si ritiene di poter sintetizzare nei seguenti punti il risultato delle verifiche in loco dell'UVER finalizzate all'ottimizzazione dell'uso dei fondi 94/99:

- effetto "annuncio" della verifica: stimola l'attivazione degli enti e dei funzionari interessati all'adempimento dei propri compiti;
- effetto "colloquio": le riunioni con i funzionari interessati stimolano i rapporti fra le varie amministrazioni e fra i vari servizi della singola amministrazione;
- effetto "expertise": le interazioni in loco facilitano il flusso di informazioni e lo scambio di esperienze ed, in generale, consentono di chiarire dubbi interpretativi che bloccano od ostacolano le decisioni da prendere;

- effetto "sollecitazione": a conclusione della verifica in loco vengono esercitate le sollecitazioni "a fare", per superare eventuali inerzie;
- effetto "feed-back": le problematiche rilevate permettono di evitare la loro riproposizione nella programmazione 2000/2006.

Complessivamente sono stati effettuati accertamenti su 189 progetti relativi a 18 programmi (di cui, rispettivamente, 4 e 2 relativi all'anno 2000).

3. P.O. ASSISTENZA TECNICA OBIETTIVO 1 - 1994-99

Con protocollo d'intesa del 13.4.2001, sottoscritto con il SPFSC, Autorità di gestione del programma "Assistenza tecnica al QCS obiettivo 1 - 1994-99", l'UVER ha assunto l'incarico, in qualità di **organismo indipendente**, di effettuare le verifiche finalizzate al rilascio dell'attestato di cui all'art.8 del Regolamento C.E. 2064/97, relativo alla regolarità dei sistemi di gestione e controllo.

Le modalità di esecuzione di tali verifiche sono esplicitate dall'art. 3 del predetto Regolamento, che disciplina l'organizzazione dei controlli dei progetti o delle iniziative, in particolare ai seguenti fini:

- verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo utilizzati;
- verificare, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei fattori di rischio, le dichiarazioni di spesa presentate ai diversi livelli.

In relazione a quanto sopra, è stato estratto dall'universo delle operazioni del P.O. "Assistenza Tecnica 1994/99 - obiettivo 1" un campione di progetti ed iniziative da sottoporre a controllo.

3.1. Selezione di operazioni da verificare a seguito dell'analisi dei fattori di rischio

In una prima fase, al fine di individuare eventuali rischi rispetto all'obbligo degli enti beneficiari di rendicontare le spese ammissibili in modo conforme alla normativa comunitaria, l'UVER, dopo aver esaminato la struttura del programma e lo stato di avanzamento finanziario delle singole misure, ha elaborato una prima lista di progetti da controllare, tenendo conto degli importi di spesa autorizzati, delle informazioni disponibili, delle tipologie dei beneficiari e degli interventi.

Dai dati disponibili presso il SPFSC, è emersa la necessità di procedere prioritariamente all'accertamento dello stato realizzativo degli interventi che presentavano un fattore di rischio finanziario, nell'ambito delle operazioni cofinanziate con la misura 2.5 (studi di fattibilità e progettazioni), attivata dalla Commissione con decisione del 4.11.1999, che ha modificato la decisione iniziale del 3.6.1998, riguardante circa due terzi delle risorse complessive messe a disposizione dal programma in questione. Per detta misura, infatti, al mese di aprile 2001, risultava una percentuale media di pagamenti dell'IGRUE del solo 15,9%. Nello stesso mese, il SPFSC ha pertanto inviato alle Amministrazioni responsabili (Regioni e

Amministrazioni centrali) delle schede di rilevazione dello stato di avanzamento procedurale e finanziario delle singole attività ammesse a cofinanziamento, con la richiesta di ritrasmetterle all'Autorità di gestione entro il successivo mese di maggio, debitamente compilate.

I risultati della ricognizione effettuata dal SPFSC sono stati inviati all'UVER, che, in relazione alla valutazione dei nuovi elementi informativi disponibili per le singole operazioni della misura 2.5, tenendo conto dei fattori di rischio indicati, ha effettuato un primo ciclo di 26 verifiche in loco di studi/progettazioni, riguardanti una spesa complessiva autorizzata di 6.231.814,95 euro, selezionando, in via prioritaria, tutte le operazioni di competenza delle amministrazioni responsabili che non avevano ancora fornito informazioni sullo stato realizzativo. Dette verifiche sono state così suddivise:

- 14 nella Regione Campania;
- 1 nella Regione Calabria;
- 4 nella Regione Molise;
- 2 nella Regione Puglia.

Si è disposta, inoltre:

- la verifica delle 4 iniziative coordinate dal Ministero dei Beni Culturali, in quanto, dalle informazioni fornite dall'Amministrazione stessa, l'attuazione risultava condizionata da alcuni rallentamenti procedurali e finanziari;
- la verifica di 1 studio commissionato dal Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, per il quale i pagamenti effettuati dall'IGRUE erano fermi alla prima anticipazione, corrispondente al 10% del finanziamento.

I rapporti, relativi ai risultati delle 26 verifiche, effettuate nel periodo giugno-luglio 2001, sono stati trasmessi al SPFSC nel mese di agosto 2001.

3.2. I risultati delle verifiche

Nell'allegata **Tab. 2**, che riporta le sintesi sullo stato di attuazione degli studi verificati, si nota che, alla data di verifica, l'avanzamento finanziario complessivo è risultato di 1.955.262 €, pari al 31% dell'importo totale di spese autorizzate di 6.231.815 €. La più alta percentuale di avanzamento (80%) è stata registrata per i due studi di competenza della Regione Puglia, mentre tra i valori percentuali di avanzamento finanziario più bassi troviamo lo studio di competenza del Dipartimento delle Pari Opportunità (10%) e i 14 studi della Regione Campania (11%).

Al 31.12.2001, data ultima per l'ammissibilità a cofinanziamento dei pagamenti effettuati dagli enti beneficiari, è stato previsto, per i 26 studi verificati, un avanzamento finanziario medio complessivo dell'81%, riguardante una spesa totale sostenuta dagli enti beneficiari di 5.033.393 €.

Per la Campania, la Calabria ed il Molise è da prevedere la non piena rendicontazione delle spese autorizzate.

Per quanto riguarda lo stato realizzativo dei progetti, sempre al momento delle verifiche, dei 26 studi, 15 sono risultati realizzati, 10 realizzabili e soltanto 1 a realizzabilità condizionata.

Una sintesi dei risultati del primo ciclo di verifiche, è stata trasmessa dall'UVER al SPFSC nel mese di settembre 2001.

Per quel che riguarda, in particolare, i limiti operativi riscontrati, le azioni intraprese dall'UVER e quelle da intraprendere a cura del SPFSC è stato fatto presente quanto segue:

TAVOLA 2 - P.O. ASSISTENZA TECNICA 1994/99 - MISURA 2.5 - RIEPILOGO DELLE SITUAZIONI REALIZZATIVE DEGLI STUDI/PROGETTAZIONI VERIFICATE
(importi in euro)

Amministrazione di coordinamento	N. progetti verificati	Spese autorizzate aggiornate (1)	Avanzamento finanziario alla data della verifica (2)	%	Avanzamento finanziario previsto al 31.12.2001 (3)	%	Stato realizzativo progetti			
							(2/1)	(3/1)	realizzati	realizzabili
Dipartimento per le pari opportunità	1	413.165,52	41.316,55	10	413.165,52	100		1		
Ministero per i beni e le attività culturali	4	1.265.319,40	565.417,01	45	1.265.319,40	100	3	1		
Regione Calabria	1	1.652.662,08	694.925,15	42	694.925,15	42		1		
Regione Campania	14	1.880.432,15	202.444,26	11	1.662.869,51	88	10	3		1
Regione Molise	4	697.951,21	193.331,53	28	674.829,65	97		4		
Regione Puglia	2	322.284,60	257.827,68	80	322.284,60	100	2			
Totale complessivo	26	6.231.814,95	1.955.262,18	31	5.033.393,83	81	15	10		1

LIMITI OPERATIVI RILEVATI (frequenze)

LIMITE	Superato	Non superato
1 - Incompletezza o carenze del progetto		
2 - Indisponibilità del sito o degli immobili		
3 - Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori		
4 - Mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni		1
5 - Cause di forza maggiore		
6 - Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento ordigni ballici, ecc.)		
7 - Redazione o approvazione perizia di variante		
8 - Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con impresa, fallimento, ecc.)		
9 - Interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso		
10 - Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento		5
11 - Inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore		
12 - Altro (mancata acquisizione parere di conformità)	6	7

Azioni intraprese dall'UVER :

- *Sollecito alle Amministrazioni (centrali, regionali, locali) in qualità di beneficiari finali, al fine di :*
 - accelerare l'iter necessario per l'acquisizione delle prescritte autorizzazioni;
 - accelerare e/o definire l'iter procedurale necessario per l'acquisizione dei pareri di conformità degli studi ultimati;
 - comunicare al SPFSC la ultimazione degli studi, contestualmente alla richiesta del saldo;
 - anticipare, ove possibile, le risorse finanziarie necessarie per effettuare i pagamenti agli affidatari entro il 31.12.2001.

Azioni da intraprendere a cura del S.P.F.S.C. :

- *Sollecito alle amministrazioni (centrali e regionali) a:*
 - trasmettere le comunicazioni di ultimazione degli studi e la richiesta del saldo entro il 30.09.2001;
 - anticipare, ove possibile, le risorse finanziarie necessarie per effettuare i pagamenti agli affidatari entro il 31.12.2001.

4. IL CONTROLLO DI QUALITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI 2000-2006

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 assegna all'UVER una funzione di supporto per l'Autorità di Gestione e per il Comitato di Sorveglianza. Tale funzione, da svolgersi "...in posizione di indipendenza funzionale...", si articola in due tipologie di attività:

"...verifiche sulla corretta e tempestiva attuazione degli interventi...";

"...verifiche mirate al controllo di qualità dei sistemi strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006"³.

Per quanto riguarda il primo punto, l'UVER prosegue nella funzione di assistenza già attuata nei precedenti cicli di programmazione dei Fondi strutturali. Con riferimento al passato, tale funzione si è sostanziata nell'accertamento dello stato di attuazione di interventi infrastrutturali destinatari dei contributi FESR, al fine di procedere alla chiusura del programma (ciclo ante 1989 e 1989-93), oppure nell'individuazione, al termine del programma, delle criticità che impediscono l'attuazione degli interventi, al fine della loro rimozione (ciclo 1994-99)⁴. In entrambi i casi l'UVER ha agito su input dell'autorità nazionale competente (Servizio delle Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari) e, con riguardo al ciclo

3. Cfr. QCS, capitolo 6, paragrafo 6.4, punto 6.4.3, 2, 2000.

4. L'attività di verifica si è svolta, infatti, nel corso dell'anno 2001.

1994-99, in stretta collaborazione con le Autorità di gestione dei programmi operativi per l'individuazione delle criticità. Nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006 l'attività dell'UVER proseguirà, presumibilmente, con le modalità del ciclo 1994-99 ma con finalità preventive piuttosto che a chiusura del programma di interventi, e, quindi, al fine di evitare ritardi nell'attuazione.

La seconda funzione, "verifiche mirate al controllo di qualità dei sistemi strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006", viene specificata con maggiore dettaglio nel punto del QCS dedicato al sistema di monitoraggio, che attribuisce all'UVER la funzione di controllo di qualità delle procedure del monitoraggio stesso. In particolare, l'UVER è incaricata della validazione e del controllo di qualità delle procedure di raccolta, aggregazione e trasmissione dei dati "...al fine di verificarne la coerenza, la sicurezza e l'affidabilità mediante controlli casuali su campioni significativi di informazioni. Una specifica procedura permette l'individuazione tempestiva dei "punti di crisi" ⁵.

Questa seconda funzione, trova la sua giustificazione nel fatto che il raggiungimento degli scopi previsti dalle attività di sorveglianza e valutazione dipende fortemente dalla disponibilità di informazioni adeguate sullo stato di attuazione del programma di interventi, sotto il profilo sia del dettaglio che della qualità delle informazioni stesse.

A tale riguardo il regolamento CE 1260/99 fornisce indicazioni precise in merito sia alle modalità di raccolta delle informazioni sia al contenuto delle informazioni stesse (artt. 34, 42 e 43).

Dalla lettura degli articoli citati emergono alcuni elementi importanti:

- la necessità, per gli stati membri, di dotarsi di uno strumento per la raccolta di dati utili ai fini della costruzione di indicatori;
- la necessità che i dati suddetti rispondano a caratteristiche di affidabilità;
- l'opportunità, per gli stati membri, di ricorrere a procedure informatizzate per la trasmissione dei dati;
- la necessità, per gli stati membri, di rendere disponibili indicatori diversificati per tipologia di intervento, per obiettivo, per caratteristiche socioeconomiche, strutturali e ambientali sia a livello nazionale che sub nazionale, che consentano la quantificazione, se possibile, degli obiettivi delle misure e degli assi, la verifica dello stato di avanzamento, fisico e finanziario, dei risultati e degli impatti degli interventi, nonché l'analisi di efficacia ed efficienza degli stessi.

Gli elementi suddetti configurano una vera e propria attività di monitoraggio, inteso come insieme di azioni finalizzate alla rilevazione sistematica di dati sullo stato di attuazione del programma di interventi, mediante procedure e tecniche specifiche. Il monitoraggio, quindi, fa riferimento a tutte le attività attraverso le quali i dati vengono rilevati e resi disponibili con le modalità e per le finalità volute (indicatori fisici, finanziari, procedurali, di realizzazione, di risultato, di impatto, di efficacia, di efficienza, territoriali, socioeconomici, ecc).

⁵. Cfr. QCS, capitolo 6, paragrafo 6.4, punto 6.4.4, 2. 2000.

Inoltre, dalla raccomandazione da parte della Commissione affinché i dati prodotti dal sistema di monitoraggio rispondano a criteri di affidabilità, consegue la necessità che gli stati membri si dotino anche di un sistema di controllo della qualità. L'efficacia dell'attività di monitoraggio, e di conseguenza, delle attività di gestione, sorveglianza e valutazione, infatti, è notevolmente condizionata dalla qualità delle informazioni rilevate. Un sistema di monitoraggio, deve così prevedere, parallelamente alla raccolta ed elaborazione dei dati, anche il controllo di qualità delle informazioni che consenta la revisione ed il miglioramento delle relative procedure.

Il QCS 2000-2006, per le Regioni obiettivo 1, sulla base del regolamento 1260/99 ha introdotto un Sistema di monitoraggio avente la funzione di:

- registrare le informazioni relative all'attuazione così come previsto nell'articolo 36 del regolamento;
- rendere disponibili le informazioni di tipo finanziario, fisico e procedurale, anche in forma aggregata;
- fornire informazioni specifiche su richiesta (ad esempio in occasione di controlli).

L'attivazione e il corretto funzionamento del sistema di monitoraggio sono posti sotto la garanzia dell'Autorità di gestione, cui spetta la funzione di indirizzo e coordinamento metodologico dell'impostazione del sistema a livello di singolo programma operativo. A tale proposito, l'Autorità di gestione agisce, sentito l'IGRUE, in stretto accordo con le Autorità di gestione dei programmi operativi.

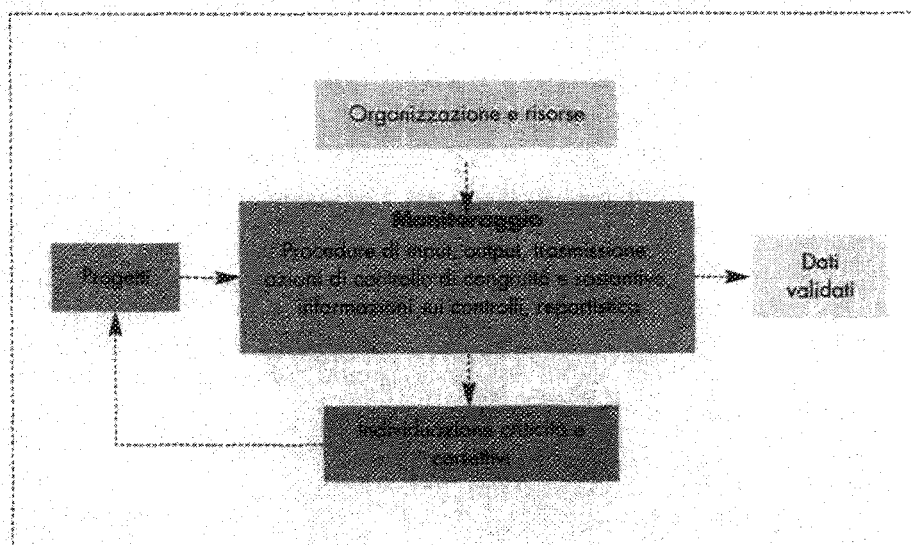
Nell'impostazione dell'indicato sistema di monitoraggio, l'Autorità di gestione, pur assicurando l'omogeneità dei modelli e delle procedure adottati a livello di programma operativo, al fine di renderli efficaci e coerenti per l'attività di sorveglianza e valutazione, ha ritenuto importante salvaguardare le esperienze positive del precedente ciclo di programmazione. In tal modo il monitoraggio, nel suo complesso, si delinea come sistema articolato ove il modello adottato a livello centrale non è vincolante per quello assunto a livello locale, fermo restando, per entrambi, l'obbligo del perseguimento delle finalità stabilite dalla Commissione Europea.

4.1. Il controllo di qualità del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali 2000-2006

Il sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali, oggetto del controllo di qualità affidato all'UVER, viene definito come l'insieme delle procedure (manuali o informatiche) e delle risorse ad esse destinate, finalizzato alla produzione, al controllo e alla trasmissione di dati finanziari, fisici e procedurali sui progetti finanziati. Schematicamente, possiamo rappresentare il sistema di monitoraggio come un processo che partendo dai progetti genera dati validati e consente l'individuazione di fattori di rischio e delle relative misure correttive ⁶ (Fig. 1).

6. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti Finanziari con l'Unione Europea - IGRUE, 3 Marzo 2001.

Fig. 1 - Sistema di monitoraggio



La definizione delle procedure di monitoraggio dipende dall'organizzazione delle strutture interessate, dalle risorse umane disponibili, in termini di quantità e competenze, dalle risorse logistiche, dall'accesso/utilizzo di strumenti software e, non ultimo, dalla tipologia e complessità degli interventi che, a loro volta, determinano l'organizzazione dei flussi informativi.

Per controllo di qualità o validazione di un sistema di monitoraggio si intende la verifica della capacità dello stesso di produrre informazioni rispondenti alle caratteristiche attese dall'utente finale.

Nel caso specifico tali caratteristiche possono essere individuate in:

- la rispondenza dei dati alla norme di ammissibilità ;
- la rispondenza dei dati alla base documentale richiesta;
- la tempestività nel documentare l'iter procedurale, finanziario e fisico dei progetti;
- la capacità di individuare le criticità nella conduzione dei progetti;
- l'accessibilità dei dati;
- la sicurezza dei dati e della documentazione di supporto;
- la trasparenza delle procedure.

Il processo di rilevazione delle informazioni di base, del trattamento, controllo e trasmissione alle istanze superiori deve quindi garantire le suddette caratteristiche per tutte le informazioni prodotte.

Per una migliore comprensione, possiamo assimilare il sistema di monitoraggio ad un processo produttivo e le informazioni che ne derivano al prodotto finale di tale processo⁷. Materia prima del processo è l'insieme delle informazioni rilevabili a vari livelli (responsabili di Misura, Autorità di gestione dei Programmi Operativi, Autorità di gestione del QCS).

7. "Ogni attività o operazione che riceve ingressi e li converte in uscite può essere considerata come un processo", ISO 9001:2000,4.

Più precisamente, il sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali si configura come **processo di processi**, nel quale i singoli processi produttivi fanno capo alle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi (Regioni e Amministrazioni Centrali). Ad esse, infatti, confluiscono le informazioni provenienti dai beneficiari finali (materie prime) passando per le autorità responsabili di Misura. A loro volta, le informazioni raccolte presso le Amministrazioni titolari (input intermedi) confluiscono verso il sistema centrale di monitoraggio (processo finale) che provvede alle elaborazioni per gli scopi previsti e alla loro trasmissione alla Commissione Europea (prodotti finali).

Il processo descritto può generare (durante l'esecuzione delle singole fasi o nelle procedure di trasmissione dei dati) errori di due diverse tipologie, cui corrispondono differenti fattori critici e, quindi, differenti possibilità e modalità di intervento:

- errori di "misura", ovvero difformità di informazioni tra documento cartaceo e file, o tra output ed input nella trasmissione dati su supporto informatico, ovvero incongruenze tra informazioni;
- errori sostanziali di mancato rispetto delle norme.

La qualità del sistema di monitoraggio dipende :

- dalla tipologia degli errori cui le procedure di immissione e trasmissione dei dati possono dar luogo;
- dalla capacità delle stesse di individuare e correggere gli errori ;
- dalla quantità, qualità e organizzazione delle risorse umane e strumentali utilizzate.

La conoscenza del livello qualitativo del sistema di monitoraggio implica l'individuazione e l'implementazione delle procedure di controllo e la realizzazione di un sistema informativo atto a registrare le informazioni derivanti da tali procedure. Il sistema di controllo dovrà essere in grado di fornire elementi conoscitivi per individuare eventuali punti critici del sistema di monitoraggio e le relative proposte di correttivi. L'output del sistema di controllo di qualità sarà costituito da una relazione annuale che espliciti gli indicatori di qualità del monitoraggio e le eventuali proposte di miglioramento.

Sulla base delle considerazioni precedenti, la strategia complessiva dell'UVER, che definiamo **Sistema di Controllo di Qualità (SCQ)**, si articola nelle seguenti fasi:

- descrizione del Sistema di monitoraggio;
- controllo di qualità del Sistema di monitoraggio.

La seconda fase, a sua volta, si compone di due sottofasi:

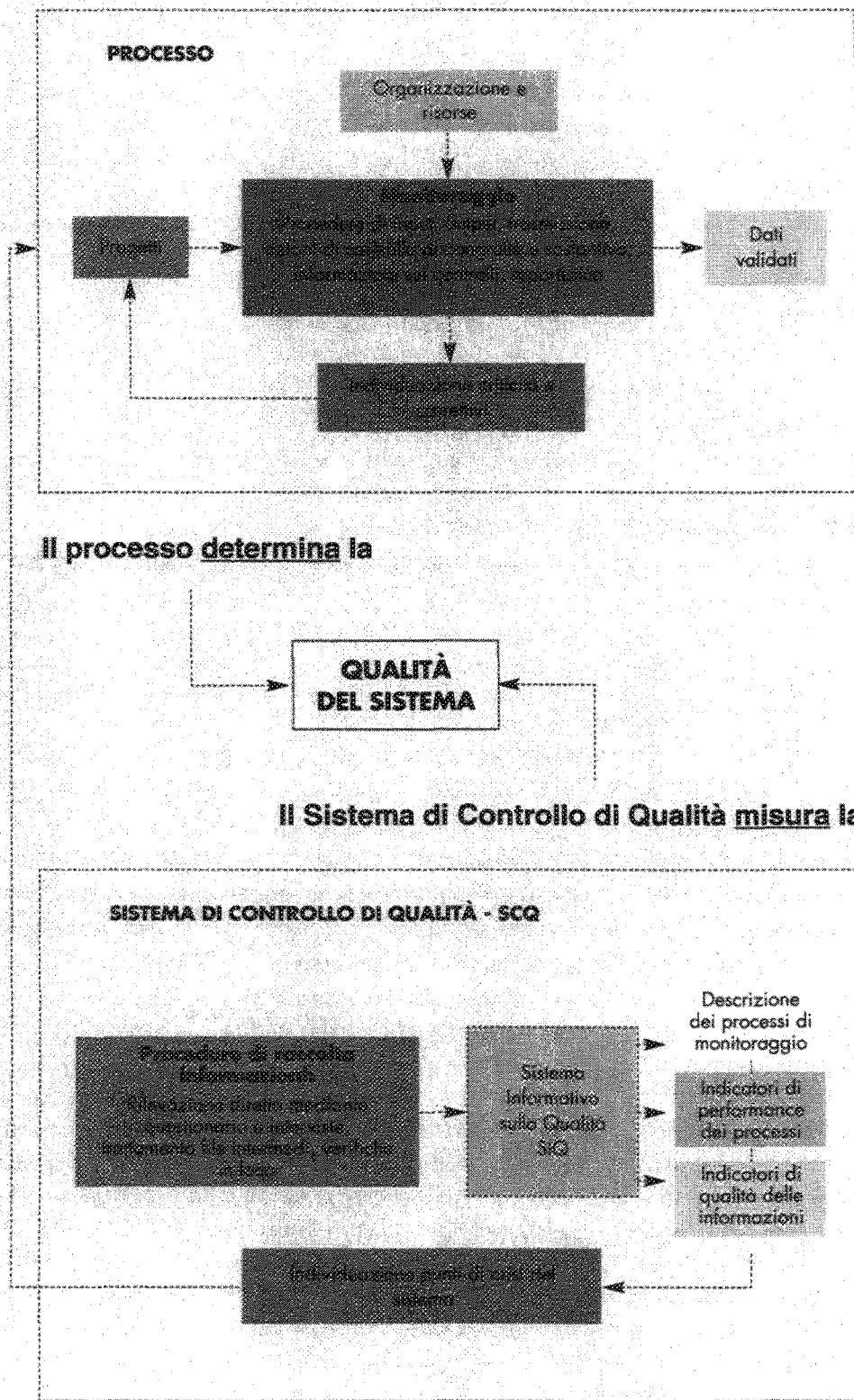
- a) analisi della *performance* del Sistema di monitoraggio;
- b) misura della qualità delle informazioni prodotte dal Sistema di monitoraggio.

Le informazioni che si otterranno durante la realizzazione delle fasi descritte costituiranno la base dati del **Sistema Informativo sulla Qualità (SIQ)**, uno strumento che consentirà il trattamento e la gestione dei dati per il controllo di qualità.

La Fig. 2 che segue mostra le interconnessioni tra il sistema di monitoraggio, già rappresentato nella Fig. 1, ed il SCQ. Quest'ultimo, oltre a fornire una misura della qualità delle procedure di monitoraggio, contribuisce a migliorare il processo mediante l'individuazione dei suoi punti critici e il loro aggiustamento.

L'implementazione del SCQ comporta una notevole attività di ricerca sulle metodologie e sulle procedure, per le quali non esistono modelli standard e consolidati di riferimento. L'attività di ricerca dovrà essere continuamente verificata "sul campo" per individuare e stabilizzare le procedure più atte al raggiungimento degli obiettivi del SCQ.

Fig. 2 - Sistema di monitoraggio e sistema di controllo di qualità



5. ATTIVITÀ CONNESSA AGLI INTERVENTI FINANZIATI CON LE RISORSE DI CUI ALLA LEGGE N. 208/98 (COMPLETAMENTI)

Nel 2001 è proseguita l'attività di competenza dell'Uver sui "completamenti", finanziati con le risorse della legge n. 208/1998. Nel corso dell'anno l'Uver ha effettuato tre cicli di verifiche, per un totale di 72 rapporti, sulla base dei quali, insieme alle informazioni integrative rilevate mediante indagini ricognitive, sono state predisposte:

- la terza nota informativa per il CIPE, sui completamenti localizzati nel Centro-Nord (24 verifiche), esaminata dal CIPE nella seduta del 15.11.2001;
- la quarta nota informativa per il CIPE, sulle opere commissariate (12 verifiche), esaminata dal CIPE nella seduta del 14.2.2002;
- la quinta nota informativa per il CIPE, sui completamenti localizzati in tutto il territorio nazionale (36 verifiche), esaminata dal CIPE nella seduta del 28.3.2002.

L'aggiornamento del quadro normativo

Per quanto riguarda la normativa riguardante i completamenti, essa è stata integrata con la delibera CIPE n. 10/2001 del 1.2.2001. Questa chiarisce le modalità di utilizzo delle economie rinvenienti dagli interventi di competenza delle Amministrazioni centrali, finalizzandole alle intese istituzionali di programma, ove sia stato stipulato un accordo di programma quadro per il settore infrastrutturale in cui le economie stesse si sono realizzate o, in caso contrario, a interventi riconducibili allo stesso settore, possibilmente nella stessa area geografica.

Inoltre la stessa delibera modifica le condizioni per il definanziamento degli interventi, specificando che questo avrà luogo nel caso in cui, oltre al mancato riavvio delle opere entro i termini stabiliti, si verifichi la circostanza che alle stesse date non siano stati aggiudicati lavori per impegni complessivi dell'Amministrazione pari alle competenze assegnate. Qualora tale corrispondenza venga assicurata, compete all'Amministrazione di settore l'eventuale fissazione di nuovi termini o il definanziamento.

Le opere commissariate

Nella Tab. 3 è riportata la situazione delle opere commissariate, così come risulta dalle relazioni sullo stato di attuazione acquisite, dalle verifiche in loco effettuate e dall'ulteriore documentazione successivamente pervenuta all'UVER⁸.

⁸ Le verifiche in loco sono state effettuate nei mesi di settembre ed ottobre 2001, mentre le relazioni sono state acquisite tutte nel mese di settembre 2001.

Da questa si vede che 3 opere sono ultimate ed in esercizio: si tratta dell' "Adeguamento sismico del liceo di Via Vaccaro" di Potenza, dell' "Ampliamento del Palazzo di Giustizia di Paola (CS)" e della "Caserma dei Carabinieri di Prato Drava (BZ)". Le prime due opere sono state inaugurate, rispettivamente alla presenza del Presidente della Repubblica (19.9.2001) e del Ministro della Giustizia pro-tempore (16.2.2001), mentre la caserma è stata affidata in custodia al Comando Provinciale dei Carabinieri di Bolzano il 9.11.2001.

Tabella 3 - Situazione realizzativa delle 18 opere commissariate

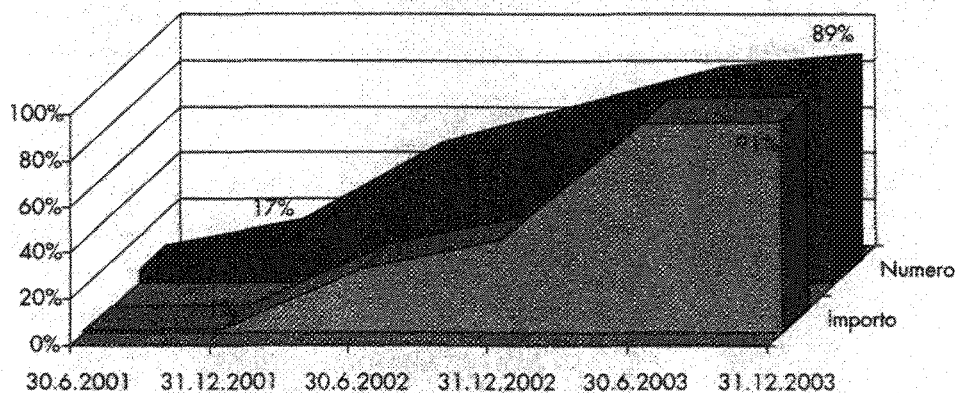
Codice LVER	Titolo intervento	Situazione realizzativa
7528	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola media superiore "Liceo Ginnasio Istituto Magistrale" di Via Vaccaro - Potenza	In esercizio (dal 19.9.2001)
7529	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola "G. Leopardi" - Potenza	Avanzamento 5% circa
7530	Uffici finanziari della Provincia - Cosenza	Avanzamento 5% circa
7531	Ampliamento Palazzo di Giustizia - Paola (CS)	In esercizio (dal 16.2.2001)
7532	Costruzione Liceo Scientifico Catanzaro Lido	Avanzamento 30% circa
7533	Raddoppio della ferrovia circumvesuviana linea Napoli-Poggioreale - Lavori di completamento delle opere civili nuova sede della linea - Napoli	Avanzamento 50% circa
7534	Ferrovia circumvesuviana - Lavori di raddoppio e nuova sede della tratta Scisciano-Saviano della linea Napoli-Nola	Non avviato
7535	P.S./31/11 Completamento centrale ortofrutticola di Nocera (SA)	Avanzamento 30% circa
7536	Recupero ed adeguamento funzionale della piscina olimpica - Napoli	Avanzamento 50% circa
7537	Completamento autostazione cittadina - Avellino	Avanzamento 20% circa
7538	Recupero produttivo della città vecchia di Taranto	Avanzamento 90% circa
7539	P.S. 25/154 Diga sul Rio Paggiolu-Tempio Pausania - Provincia di Sassari	Avanzamento 50% circa
7540	Museo Archeologico Nazionale di Olbia (SS)	Avanzamento 70% circa
7541	Ristrutturazione e completamento del palazzo Ex Aeronautica da adibire a sede del comando GG.FF. - Palermo	Avanzamento 40% circa
7542	Legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma dei Carabinieri di Messina Ganzirri	Avanzamento 5% circa
7543	Università degli Studi di Messina - Realizzazione della facoltà di Ingegneria - Messina	Avanzamento 25% circa
7544	Legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma Carabinieri di Comiso (RG)	Non avviato
18237	Caserma dei Carabinieri di Prato Drava (BZ)	In esercizio (dal 9.11.2001)

Altre 13 opere sono in corso di realizzazione: per esse si è riscontrato un avanzamento medio del 40% circa, estremamente variabile dato che in alcuni casi i lavori sono stati appena avviati, mentre in altri sono in via di ultimazione.

Due opere, invece, non risultano ancora avviate: si tratta della "Caserma dei Carabinieri di Comiso (RG)" e della "Tratta Scisciano-Saviano della Ferrovia Circumvesuviana"; nella seduta del 15.11.2001 il CIPE ha concesso una ulteriore proroga di 8 mesi per l'avvio della Caserma di Comiso.

Nella Fig. 3 viene riportata la tempistica di ultimazione delle opere commissariate: i dati fino al 2001 sono relativi a tempi effettivi, mentre per gli anni successivi si tratta di dati previsionali, ottenuti in base alla scadenza dei contratti di esecuzione dei lavori di ciascuna opera.

Figura 3 - Ultimazione delle opere commissariate



Da essa si osserva che al 17% di opere ultimate entro il 2001 corrisponde solo l'1% circa dei finanziamenti. Ciò conferma il fatto che le opere che vengono terminate prima sono quelle di minore entità; infatti, a livello tendenziale si nota un netto salto in corrispondenza del primo semestre del 2003, periodo in cui ricadono le date di ultimazione previste per le opere corrispondenti ai finanziamenti più consistenti.

Infine, poiché, allo stato, due opere non sono state ancora avviate, non risultano disponibili i relativi dati di ultimazione prevista: ciò si riflette nel mancato raggiungimento del 100% entro il 31.12.2003.

Analisi delle criticità e limiti operativi

La Tab. 4 espone i limiti operativi delle opere oggetto delle ultime verifiche ed il raffronto con quelli che erano non risolti nel 2000.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4 - Limiti operativi delle opere commissariate			
Codice UVER	Titolo intervento	Limiti operativi non risolti 2000 (*)	Limiti non risolti 2001 (*)
7528	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola media superiore "Liceo Ginnasio Istituto Magistrale" di Via Vaccaro - Potenza	Nessuno	Non verificata
7529	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola "G. Leopardi" - Potenza	H	B
7530	Uffici finanziari della Provincia - Cosenza	G, L	Nessuno
7531	Ampliamento Palazzo di Giustizia - Paola (CS)	L	Non verificata
7532	Costruzione Liceo Scientifico Catanzaro Lido	A, H(**)	Nessuno
7533	Raddoppio della ferrovia circumvesuviana linea Napoli-Poggioreale - Lavori di completamento delle opere civili nuova sede della linea - Napoli	F	F
7534	Ferrovia circumvesuviana - Lavori di raddoppio e nuova sede della tratta Scisciano-Saviano della linea Napoli-Nola	D, N(**)	A, N
7535	P.S./31/11 Completamento centrale ortofrutticola di Nocera (SA)	A, B, M	B, F, G
7536	Recupero ed adeguamento funzionale della piscina olimpica - Napoli	Nessuno	Nessuno
7537	Completamento autostazione cittadina - Avellino	Nessuno	G
7538	Recupero produttivo della città vecchia di Taranto	L	Non verificata
7539	P.S. 25/154 Diga sul Rio Pagghiolu-Tempio Pausania - Provincia di Sassari	Nessuno	Non verificata
7540	Museo Archeologico Nazionale di Olbia (SS)	G	Non verificata
7541	Ristrutturazione e completamento del palazzo Ex Aeronautica da adibire a sede del comando GG.FF. - Palermo	N(**)	Nessuno
7542	Legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma dei Carabinieri di Messina Ganzirri	G, N(**)	Nessuno
7543	Università degli Studi di Messina - Realizzazione della facoltà di Ingegneria - Messina	Nessuno	Non verificata
7544	Legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma Carabinieri di Comiso (RG)	N(**)	A, G
7545	Caserma dei Carabinieri di Prato Drava (BZ)	Nessuno	Nessuno

(*) A - Incompletezza o carenza del progetto; B - Indisponibilità del sito o degli immobili; C - Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori; D - Mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; E - Cause di forza maggiore; F - Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti ordigni bellici); G - Redazione o approvazione perizie di variante; H - Contenzioso in fase esecutiva (sequestro del cantiere, controversie con imprese, fallimenti, ecc.); I - Interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; L - Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento; M - Inadeguatezza tecnica e/o inerzia Ente attuatore; N - altro

(**) Poiché l'opera non è stata sottoposta a verifica in loco nel 2000, i limiti indicati sono quelli rilevati come superati durante le verifiche effettuate nel 2001

Opere non riavviate

Opere ultimate

Nella Tab. 5 vengono presentati i limiti aggregati per tipologia; il totale di 18 limiti riscontrati nel 2000 si riferivano a tutte e 18 le opere commissariate, mentre i 10 riscontri del 2001 sono relativi alle 12 opere sottoposte a verifica in loco.

I limiti più frequenti nel 2000 sono quelli riconducibili alla categoria "Altro": nella metà di essi si è trattato delle dimissioni del Commissario straordinario, che hanno impedito il riavvio dell'opera.

Tabella 5 - Tipologia dei limiti operativi riscontrati			
Codice limite	Descrizione limite	Numero di riscontri 2000	Numero di riscontri 2001
A	Incompletezza o carenza del progetto	2	2
B	Indisponibilità del sito o degli immobili	1	2
C	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori		
D	Mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni	1	
E	Cause di forza maggiore		
F	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti ordigni bellici)	1	2
G	Redazione o approvazione perizie di variante	3	3
H	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro del cantiere, controversie con imprese, fallimenti, ecc.)	2	
I	Interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso		
L	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	3	
M	Inadeguatezza tecnica e/o inerzia Ente attuatore	1	
N	Altro	4	1
TOTALE		18	10

Tra i limiti codificati, invece, quelli riscontrati più frequentemente, sempre nel 2000, sono relativi alla redazione di perizie di variante e al trasferimento dei finanziamenti all'Ente attuatore. Tuttavia, mentre i limiti della prima tipologia sono rimasti altrettanto numerosi nel 2001, anche se riscontrati in altre opere, quelli della seconda non sono stati più riscontrati nel 2001. Ciò si deve sostanzialmente al progressivo avanzamento del programma, con la conseguente entrata a regime dell'erogazione dei fondi dalle Amministrazioni competenti agli Enti attuatori.

Invece, la rilevanza dei limiti legati alla redazione di perizie di variante punta l'attenzione sull'importanza della fase di progettazione degli interventi, poiché è da questa che spesso possono nascere problemi che si manifestano durante la realizzazione. Alla luce di questa osservazione è interessante confrontare la diversa tipologia dei limiti operativi delle opere non riavviate e di quelle oramai ultimate: le due opere non riavviate soffrono di limiti legati prevalentemente alla progettazione, aggravati dalla redazione di una perizia in un caso e da vincoli legislativi alla esecuzione dei lavori da parte del concessionario nell'altro. Al contrario, per le opere ultimate, l'unico limite operativo riscontrato⁹ era relativo ai flussi di finanziamento.

⁹ Nel 2000, dato che si tratta di opera ultimata

Come anticipato precedentemente, la presenza di limiti operativi in 6 delle 12 opere verificate nel 2001 (due delle quali non ancora riavviate) potrebbe, dunque, far prevedere ulteriori ritardi rispetto alla tempistica di ultimazione prevista, considerando anche il fatto che per due opere i limiti consistono nell'indisponibilità del sito o degli immobili interessati dall'intervento.

L'attività dei Commissari straordinari

Dall'osservazione del ruolo esercitato dai Commissari straordinari, così come riportato nei singoli rapporti di verifica, si è rilevato che, a seconda delle opere, essi possono ricoprire un ruolo più o meno significativo per la realizzazione degli interventi, soprattutto in relazione ai limiti operativi incontrati durante il percorso attuativo delle opere stesse.

Ad esempio, nel caso della "Caserma dei Carabinieri di Prato Drava" il Commissario straordinario dimissionario è stato sostituito anche se l'opera era in corso di realizzazione, tant'è vero che essa è attualmente ultimata e funzionante, senza alcun intervento da parte del nuovo Commissario. Analogamente, nel caso dell' "Autostazione cittadina di Avellino", i lavori sono stati riavviati senza l'intervento del Commissario, in quanto deceduto da diversi mesi, e non sostituito nonostante l'opera non sia stata espunta dall'elenco di quelle commissariate. Si tratta, tuttavia, di casi che non presentano particolari difficoltà operative.

Al contrario, in altri casi, l'espunzione dell'opera in seguito alla ripresa dei lavori è apparsa inopportuna, in quanto con la ripresa stessa non sono stati superati tutti gli ostacoli realizzativi. Infatti, nel caso della "Piscina olimpica di Napoli" la consegna solo parziale delle opere ha posticipato la data di inizio per il calcolo della scadenza contrattuale alla consegna totale (a sua volta subordinata all'ottenimento del prescritto parere del CONI), ponendo le premesse per un eventuale contenzioso con l'impresa. Inoltre, l'adozione di diverse soluzioni progettuali, rispetto a quelle individuate in gestione commissariale, ha reso insufficiente la proroga dei termini di chiusura della convenzione ex Agensud concessa dal Commissario, tanto che l'Ente ha dovuto chiedere una ulteriore proroga di 18 mesi.

Per quanto attiene all'efficacia dell'operato dei Commissari straordinari, sono stati rilevati modi di attività molto diversi. Il Commissario per il "Liceo scientifico di Catanzaro Lido" ha deliberato prima il riavvio dei lavori, mediante affidamento ad una nuova impresa, previa rescissione bonaria del preesistente contratto, poi l'affidamento esterno delle integrazioni progettuali rese necessarie dallo stallo dell'impresa aggiudicataria, e poi ancora la rescissione in danno del nuovo contratto, consentendo all'Ente attuatore di procedere ad una nuova gara, effettuata dopo l'espunzione dell'opera e la cessazione della gestione commissariale.

Anche l'intervento del nuovo Commissario straordinario nominato per le "Caserme dei Carabinieri di Ganzirri e Comiso" ha portato al riavvio di una delle due opere (Ganzirri) entro la proroga concessa dal CIPE, e alle premesse per l'effettivo riavvio dell'altra (Comiso), che appare attualmente condizionato solo alla concessione di un'ulteriore proroga di almeno 8 mesi da parte del CIPE, in emendamento al prescritto definanziamento.

Una situazione opposta, invece, si è riscontrata nel caso della "Scisciano-Saviano", il cui Commissario ritiene di aver portato a termine il proprio incarico per il riavvio dei lavori, nonostante sia tuttora in atto un contenzioso amministrativo a seguito di ricorso presentato dalla concessionaria dei lavori in questione.

Da quanto sopra esposto si desume come il ruolo istituzionale del Commissario straordinario possa influire attivamente sulla realizzazione dell'opera, anche dopo la consegna dei lavori. Il caso esemplare è quello della "Napoli-Poggioreale", per la quale l'operato del Commissario si è rivelato fondamentale per la risoluzione dei problemi di natura tecnica insorti durante la realizzazione dell'intervento (ritrovamento pozzo artesiano, inquinamento da idrocarburi), anche in relazione all'importanza ricoperta dall'opera, finanziata anche con fondi FESR.

Gli altri completamenti

Nella Tab. 6 è riportato lo stato di attuazione degli altri completamenti (opere non commissariate), così come risulta dalle verifiche in loco effettuate e dalle informazioni rilevate mediante indagini ricognitive¹⁰.

Da questa tabella si desume che in alcune regioni (Molise, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta e Veneto) e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano sono stati avviati tutti gli interventi.

Nel complesso risulta avviato l'86% degli interventi, corrispondenti a finanziamenti CIPE per circa 2.400 miliardi di lire, che consentono di completare opere del valore complessivo di circa 15.000 miliardi di lire.

Il numero degli interventi ultimati si attesta intorno al 9% del totale, corrispondente al 2% in termini finanziari (tale scostamento indica che le opere ultimate sono quelle con gli importi minori), per un totale di 26 interventi, di cui 18 pienamente fruibili e 1 con fruibilità parziale; i rimanenti 7 interventi ultimati non sono ancora fruibili, essendo in corso di definizione le prescritte procedure approvative.

Per quanto riguarda gli interventi non ancora avviati (43 casi), si è rilevato che in 9 casi il progetto è in fase di gara, in 22 casi esso è ancora nella fase di ottenimento delle necessarie autorizzazioni, mentre nei rimanenti 12 casi non è stata ancora ultimata la fase di progettazione.

Con le delibere n.52/1999 e n.135/1999 (e successive modifiche ed integrazioni) il CIPE ha stabilito, tra l'altro, che entro il 30.9.2001 venisse aggiudicato, per ciascuna Amministrazione competente, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, un numero di interventi di importo pari almeno alle competenze finanziarie attribuite all'Amministrazione stessa fino al 2001.

Nella Tab. 7 viene riportato il numero e l'importo degli interventi aggiudicati per ciascuna Amministrazione¹¹, aggiornato al 31.12.2001, ed il raffronto con

¹⁰ Le verifiche in loco sono state effettuate in due cicli, rispettivamente nel periodo marzo-maggio e nel periodo novembre-dicembre 2001, mentre le indagini ricognitive sono state condotte nei mesi di giugno e di settembre-ottobre

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6 - STATO DI ATTUAZIONE DEI COMPLETAMENTI AL 31.12.2001 (importi in milioni di lire)

Regione	N.	Avviati ¹				Non avviati		Totale		
		Finanz. CIPE		di cui ultimati		N.	Finanz. CIPE	N.	Finanz. CIPE	
				N.	Finanz. CIPE					
Abruzzo	19	134.213	(836.820)	1	3.000	(20.635)	2	5.785	21	139.998
Basilicata	3	40.000	(61.518)	0	0	(0)	5	52.000	8	92.000
Calabria	48	212.527	(1.129.253)	7	8.854	(41.028)	1	4.850	49	217.377
Campania	41	585.793	(3.304.214)	4	29.912	(134.419)	10	170.486	51	756.279
Molise	11	39.310	(178.774)	2	750	(4.235)	0	0	11	39.310
Puglia	44	278.119	(1.635.211)	4	9.696	(37.758)	10	61.979	54	340.098
Sardegna	7	133.042	(443.166)	0	0	(0)	2	25.000	9	158.042
Sicilia	24	686.797	(4.692.236)	1	1.605	(11.734)	4	147.400	28	834.197
Mezzogiorno	197	2.109.801	(12.281.192)	19	53.817	(249.809)	34	467.500	231	2.577.301
	85,3%	81,9%		8,2%	2,1%		14,7%	18,1%	100,0%	100,0%
Emilia Romagna	3	10.900	(63.118)	0	0	(0)	0	0	3	10.900
Friuli Venezia Giulia	4	22.600	(422.446)	0	0	(0)	1	9.429	5	32.029
Lazio	17	45.993	(297.952)	2	962	(1.580)	5	17.735	22	63.728
Liguria	3	41.624	(837.660)	0	0	(0)	0	0	3	41.624
Lombardia	4	17.700	(275.244)	1	2.000	(91.688)	0	0	4	17.700
Piemonte	7	62.781	(426.741)	0	0	(0)	1	2.500	8	65.281
P.A. Bolzano	1	3.550	(3.600)	0	0	(0)	0	0	1	3.550
P.A. Trento	2	2.224	(6.701)	0	0	(0)	0	0	2	2.224
Toscana	12	44.503	(130.643)	2	1.800	(14.382)	2	5.037	14	49.540
Valle d'Aosta	1	4.100	(62.866)	1	4.100	(62.866)	0	0	1	4.100
Veneto	8	46.894	(224.084)	1	794	(21.300)	0	0	8	46.894
Centro - Nord²	62	302.869	(2.751.055)	7	9.656	(191.816)	9	34.701	71	337.570
	87,3%	89,7%		9,9%	2,9%		12,7%	10,3%	100,0%	100,0%
Italia	259	2.412.670	(15.032.247)	26	63.473	(441.625)	43	502.201	302	2.914.871
	85,8%	82,8%		8,6%	2,2%		14,2%	17,2%	100,0%	100,0%

¹ Le cifre indicate entro parentesi tonda rappresentano i costi complessivi attualizzati.² Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.

il totale delle risorse finanziarie previste dal CIPE fino all'anno 2001.

Le Amministrazioni per le quali l'importo degli interventi aggiudicati è inferiore a quello di competenza e che, quindi, risultano inadempienti sono:

Tabella 7 - Interventi aggiudicati al 28.2.2002 per Amministrazione competente
(in milioni di lire)

Amministrazione competente	Numero interventi aggiudicati	Finanziamento interventi aggiudicati	Numero totale interventi	Competenza CIPE 1999-2001
Mezzogiorno				
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1	3.000	1	3.000
Ministero Ambiente	11	103.390	17	143.954
Ministero BB.CC.	14	88.684	14	73.417
Ministero LL.PP.	8	610.890	10	522.538
Ministero Politiche Agricole	12	153.706	12	126.805
Ministero Trasporti	4	208.621	5	205.634
Ministero Università	15	169.191	20	151.344
Regione Abruzzo	10	18.306	12	19.875
Regione Basilicata	2	15.000	7	55.274
Regione Calabria	40	95.227	41	82.562
Regione Campania	21	184.336	25	195.248
Regione Molise	8	11.950	8	9.859
Regione Puglia	29	192.611	32	188.988
Regione Sardegna	7	133.042	9	130.382
Regione Sicilia	15	121.848	18	219.692
Totale Mezzogiorno	197	2.109.802	231	2.128.572
Centro-Nord				
Ministero Ambiente	3	25.000	3	21.054
Ministero BB.CC.	4	14.400	4	12.127
Ministero LL.PP.	6	13.750	7	19.519
Ministero Trasporti	2	44.374	2	37.369
Ministero Università	2	28.141	2	23.699
P.A. Bolzano	1	3.550	1	3.550
P.A. Trento	2	2.224	2	2.224
Regione Emilia Romagna	2	2.900	2	2.900
Regione Friuli Venezia Giulia	3	20.000	3	16.843
Regione Lazio	15	34.993	20	44.405
Regione Liguria	2	15.250	2	12.843
Regione Lombardia	4	17.700	4	14.906
Regione Piemonte	5	37.640	6	33.804
Regione Toscana	4	15.954	6	17.677
Regione Valle d'Aosta	1	4.100	1	4.100
Regione Veneto	6	22.894	6	19.280
Totale Centro-Nord	62	302.870	71	286.300

11. Le Amministrazioni centrali vengono indicate con la denominazione vigente nel periodo di pubblicazione delle delibere CIPE di finanziamento

- nel Mezzogiorno: Ministero dell'Ambiente, Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania e Sicilia;
- nel Centro-Nord: Ministero dei Lavori Pubblici, Regioni Lazio e Toscana.

Con riferimento al vincolo stabilito per la consegna dei lavori entro 60 giorni dall'aggiudicazione, sono stati rilevati 13 casi di inadempienza.

Operativamente, nell'anno 2001 l'attività dell'UVER è stata prevalentemente rivolta agli interventi localizzati nel Centro-Nord, con particolare riferimento agli adempimenti prescritti dal CIPE, come di seguito riportati:

- emanazione di un provvedimento di pianificazione temporale;
- aggiudicazione dei lavori entro il 31.10.2000 per importi totali pari almeno alla competenza dell'anno 1999;
- avvio dei lavori entro il 30 settembre degli anni 2000-2002 per importi pari almeno alla competenza finanziaria dei corrispondenti anni;
- consegna dei lavori entro 60 giorni dalla data di aggiudicazione.

I risultati di questa attività sono stati riportati nella "terza nota informativa", esaminata, come già detto, dal CIPE nella seduta del 15.11.2001.

Per determinare il sottoinsieme di interventi del Centro-Nord da sottoporre a verifica in loco, essi sono stati suddivisi in diverse classi con un metodo di separazione progressiva, che ha consentito di selezionare gli interventi sulla base di alcuni elementi di potenziale criticità o semplicemente in relazione all'elevato importo del finanziamento assegnato.

Tale classificazione degli interventi ha permesso di individuare, allo stesso tempo, anche un sottoinsieme di interventi non avviati, sui quali è stata effettuata una ricognizione sulle cause del mancato avvio.

L'attività dell'UVER si è articolata attraverso:

- un'analisi documentale, effettuata su tutti i 71 interventi, al fine di verificare il rispetto degli adempimenti prescritti dalle richiamate delibere CIPE;
- le verifiche in loco, effettuate su un campione di 24 interventi, finalizzate all'accertamento del loro stato di attuazione ed alla rilevazione delle effettive criticità realizzative;
- un'indagine ricognitiva, effettuata sugli interventi non avviati, per accertare le cause del mancato avvio.

Le verifiche hanno riguardato un campione di 24 interventi, ottenuti seguendo un percorso sequenziale di selezione, tenendo conto, tra l'altro, delle potenziali criticità e della significatività dimensionale degli interventi.

Per i 24 interventi sottoposti a verifiche in loco, l'aggiudicazione dei lavori è avvenuta nei termini prescritti in 20 casi su 24 (83% circa), oltre i termini in un caso (4,2%), mentre 3 interventi non sono risultati ancora appaltati (12,5%); per quanto riguarda la consegna dei lavori, essa ha avuto luogo entro i prescritti 60 giorni dall'aggiudicazione per 17 dei 21 interventi aggiudicati.

I lavori sono risultati in corso di realizzazione nel 71% circa dei casi, non ancora iniziati (pur essendo stati aggiudicati e/o consegnati) nell'8% dei casi, sospesi nell'8% dei casi e nel 13% circa dei casi non avviati.

Riguardo alle criticità emerse durante le varie fasi di realizzazione dell'opera, tra i limiti risolti, quelli più frequentemente rilevati rientrano fra le "cause di forza maggiore" (62% circa dei casi), con particolare riferimento alle avverse condizioni meteorologiche che, in molti casi, hanno condizionato il regolare svolgimento dei lavori. Tra i limiti ancora non risolti, emergono i problemi legati alle carenze progettuali (20%), seguiti da quelli connessi al rilascio delle prescritte autorizzazioni (15%).

Si è rilevato, inoltre, che la maggioranza degli interventi sottoposti a verifica in loco (14 su 24) ricade fra interventi facenti parte di "progetti integrati", talvolta solo parzialmente realizzabili, anche se per lotti autonomamente funzionali. Inoltre per 4 casi si tratta di interventi ex novo, facenti seguito, in generale, a piccoli interventi di manutenzione ordinaria, specialmente per quanto riguarda i progetti del settore dei beni culturali, per i quali risulta poco comprensibile il concetto di completamento adottato per il finanziamento.

In relazione ai finanziamenti concessi dal CIPE, essi coprono la maggior parte dell'importo del completamento in 19 casi su 24, mentre l'importo del completamento pesa sull'intera opera in misura superiore al 50% in 11 casi su 24.

Passando alla verifica del rispetto degli adempimenti prescritti dal CIPE, 3 interventi non risultano ancora appaltati, mentre l'aggiudicazione dei lavori è avvenuta entro i termini previsti in 20 casi su 24 ed oltre i termini in 1 caso. La consegna dei lavori ha avuto luogo entro i 60 giorni dall'aggiudicazione per 17 dei 21 interventi aggiudicati.

La grande maggioranza degli interventi (83% circa) ha raggiunto uno stato d'avanzamento inferiore al 25%; ciò è comprensibile considerato che i dati sono stati rilevati durante verifiche effettuate, in media, appena 6 mesi dopo la consegna dei lavori.

Riguardo alla data di ultimazione degli interventi, circa il 67% di quelli sottoposti a verifica dovrebbero essere conclusi entro 3 anni dalla data di finanziamento, mentre in sede di istruttoria tale percentuale risultava pari a circa l'85%.

Frequenti ritardi realizzativi si sono accumulati a causa di avverse condizioni meteorologiche, mentre le criticità tuttora presenti riguardano prevalentemente problemi connessi alla progettazione e al rilascio delle autorizzazioni, sia per gli interventi sottoposti a verifica in loco che per quelli non avviati; per questi ultimi, sui quali è stata condotta un'indagine ricognitiva, si riscontrano ulteriori cause di ritardo legate agli espropri.

Oltre ai casi di criticità realizzative sono state riscontrate anche delle "buone prassi" riguardanti sia aspetti di carattere generale, che singoli interventi. Per quanto concerne i primi, si segnala il caso della Regione Lazio che, per quanto concerne l'affidamento della realizzazione degli interventi, ha adottato delle determinazioni molto precise sia dal punto di vista formale che sostanziale.

In ordine ai singoli interventi si fa riferimento, in particolare, alla "Ristrutturazione del Palazzo dei Congressi di Stresa" e al "Centro polifunzionale del Lingotto", caratterizzato, l'uno, da una tempistica procedurale alquanto contenuta e da una significativa organizzazione delle varie strutture tecnico-amministrative coinvolte e, l'altro, dalla presenza di un'apposita struttura tecnico-amministrativa per la gestione del progetto complessivo (Consorzio progetto zona nord Lingotto).

6. ATTIVITÀ RELATIVA AL SETTORE SANITARIO

6.1. Art. 20 Legge 11 marzo 1988, n. 67

Quadro finanziario e procedurale di riferimento

Il programma decennale di investimenti per il miglioramento e l'equilibrio territoriale delle strutture sanitarie delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti scientifici e di ricovero¹² (Policlinici universitari, Istituti Zooprofilattici Sperimentali, Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico) è stato articolato in due fasi di attuazione, secondo la ripartizione finanziaria regionale riportata nella Tab. 8:

- la prima fase, relativa ad una disponibilità di risorse pari a 9.400 miliardi di lire (originariamente 10.000), si è sostanzialmente conclusa nel 1998, a meno di una modesta quota (circa 49 miliardi di lire) destinata al settore materno-infantile non ancora completamente esaurita;
- la seconda fase, relativa ai restanti 20.600 miliardi di lire, ha preso avvio con la legge finanziaria per l'anno 1998 per una prima disponibilità di 2.500 miliardi di lire destinata dal CIPE ad un programma specifico di opere prioritarie per consentire la prosecuzione dei lavori avviati nella I fase e in avanzato stato di esecuzione (1.707 miliardi di lire), e ad un plafond, ripartito per regioni, per interventi destinati a migliorare la sicurezza delle strutture sanitarie (793 miliardi di lire).

L'ormai prossimo esaurimento di dette risorse ha indotto il legislatore a mettere a disposizione ulteriori 4.000 miliardi di lire, la cui gestione, in passato affidata al CIPE, spetta ora al Ministero della Salute¹³. Il trasferimento di competenze al Ministero di settore¹⁴ ha comportato modifiche procedurali nella concessione dei finanziamenti introducendo gli accordi sanitari di programma con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero della Salute, che costituiscono gli strumenti programmatici di riferimento che consentono alle Regioni, tramite il successivo inoltro delle richieste di finanziamento per progetti, l'utilizzo delle risorse finanziarie. Al 31.12.2001 sono stati perfezionati accordi con tutte le

12. Di cui all'art. 4 della legge 30.12.91 n. 41.

13. Va ricordato che la legge 23 dicembre 1998, n. 449 all'art. 50, punto c, autorizza per gli interventi del programma sanitario ex art. 20 della legge 67/88 (comprensivi degli interventi finalizzati all'adeguamento della sicurezza) la spesa di 3.665 miliardi di lire ripartita in 1.200 miliardi di lire per l'anno 1999, 1.165 miliardi di lire per l'anno 2000 e 1.300 miliardi di lire per l'anno 2001.

14. Delibera CIPE 6.08.1999 in attuazione dell'art. 3 della Legge 17/5/1999, n. 144.

Tabella 8 - Art. 20 legge 67/88 - ripartizione regionale delle assegnazioni del programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (valori in milioni di lire)

Regioni	Assegnazioni di programma					
	I Fase		II Fase		Totale	
	(I Triennio)		(II e III Triennio)			
	Importo	Distrib. %	Importo	Distrib. %	Importo	Distrib. %
Piemonte	607.653	6,46	1.313.314	6,38	1.920.967	6,40
Valle D'aosta	28.549	0,30	61.701	0,30	90.250	0,30
Lombardia	1.120.725	11,92	2.325.592	11,29	3.446.317	11,49
P.A. Bolzano	65.579	0,70	141.734	0,69	207.313	0,69
P.A. Trento	71.405	0,76	154.325	0,75	225.730	0,75
Veneto	559.551	5,95	1.209.347	5,87	1.768.898	5,90
Friuli V.G.	186.246	1,98	402.530	1,95	588.776	1,96
Liguria	307.043	3,27	656.612	3,19	963.655	3,21
Emilia R.	579.744	6,17	1.188.972	5,77	1.768.716	5,90
Totale Nord	3.526.495	37,52	7.454.127	36,19	10.980.622	36,60
Toscana	516.820	5,50	963.208	4,68	1.480.028	4,93
Umbria	123.010	1,31	272.501	1,32	395.511	1,32
Marche	198.869	2,12	438.240	2,13	637.109	2,12
Lazio	720.050	7,66	1.540.446	7,48	2.260.496	7,53
Totale Centro	1.558.749	16,58	3.214.395	15,60	4.773.144	15,91
Abruzzo	265.277	2,82	552.007	2,68	817.284	2,72
Molise	93.653	1,00	202.983	0,99	296.636	0,99
Campania	1.018.682	10,84	2.189.751	10,63	3.208.433	10,69
Puglia	729.607	7,76	1.577.653	7,66	2.307.260	7,69
Basilicata	133.467	1,42	275.907	1,34	409.374	1,36
Calabria	384.334	4,09	822.771	3,99	1.207.105	4,02
Sicilia	961.074	10,22	2.433.669	11,81	3.394.743	11,32
Sardegna	309.962	3,30	669.916	3,25	979.878	3,27
Totale Sud	3.896.056	41,45	8.724.657	42,35	12.620.713	42,07
Irccs, Izs, Univ.	418.700	4,45	1.206.821	5,86	1.625.521	5,42
Totale Nazionale	9.400.000	100,00	20.600.000	100,00	30.000.000	100,00

Regioni del Centro-Nord per un valore complessivo di 10.737 miliardi di lire, mentre per le Regioni del Sud (eccetto Campania e Basilicata), gli accordi risultano ancora in corso di definizione o perché non sono state completate le liste degli interventi finanziabili o perché non è stato ultimato l'iter procedurale per l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni a livello locale.

Si ricorda, infatti, che il Comitato, nella seduta del 06.08.1999, in attuazione dell'articolo 3 della legge 17 maggio 1999 n. 144, ha proceduto al riordino delle proprie competenze ed ha attribuito al Ministero della Sanità le funzioni di ammissione dei progetti ai finanziamenti previsti dall'articolo 20 e dalla legge 135/90. La devoluzione delle competenze al Ministero della Sanità ha consentito l'introduzione di modifiche procedurali nella gestione complessiva dei finanziamenti di seconda fase: come previsto dalla già citata legge 144/95.

Le verifiche sopralluogo effettuate nell'anno 2001.

La predisposizione del programma ispettivo di visite-sopralluogo nel corso del 2001 ha richiesto, come di consueto, l'accertamento preliminare dello stato degli adempimenti relativo all'effettivo avvio dei lavori previsti dai progetti, per i quali i termini di apertura cantiere venivano a scadenza entro il I semestre 2000.

Nell'individuare per tale data un numero congruo di progetti caratterizzati da un significativo avanzamento dei lavori, si è deciso di concentrare le verifiche su poche iniziative di grande rilevanza finanziaria (dimensione media circa 23 miliardi di lire) aggiungendo, per alcune Aziende Sanitarie Locali, anche progetti di più modeste dimensioni, in corso di realizzazione nella medesima localizzazione.

Il programma delle verifiche in loco del 2001 ha riguardato nel complesso 41 progetti, cui corrispondono 42 finanziamenti, per un valore complessivo di 940 miliardi di lire, così ripartiti: Provincia Autonoma di Bolzano (1), Piemonte (1), Friuli-Venezia-Giulia (1), Toscana (4), Marche (1), Lazio (10), Campania (19), Puglia (1), Calabria (1), Sicilia (3).

Si tratta per lo più di Ospedali o Istituti di Ricerca che svolgono attività ospedaliera (Tab. 9), cui si aggiungono 8 progetti per la realizzazione di Servizi Territoriali ed un progetto di una RSA.

Un primo esame delle risultanze delle verifiche sopralluogo può essere effettuato sulla base dei dati riportati nella Tab. 10 dove sono indicati la struttura dei costi e il livello di realizzazione dei progetti visitati.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle opere riportato nella medesima Tabella, va premesso che, per il diverso numero dei casi osservati in ciascuna Regione e per la non omogeneità delle date di inizio dei lavori, le risultanze non consentono una lettura comparativa dei dati aggregati, ma solo una prima analisi delle singole situazioni progettuali considerate: i 3 progetti delle regioni settentrionali presentano impieghi di finanziamento in percentuale di poco superiori a quelli delle regioni meridionali e di gran lunga più elevati di quelli delle regioni centrali. Se si guardano invece i progetti complessivi, risultano più avanzati quelli delle regioni del sud, sui quali ha una maggiore incidenza quanto già realizzato a carico delle leggi agevolative per il mezzogiorno.

Un approccio più significativo dell'andamento esecutivo dei progetti visitati, può essere fornito dall'individuazione di quelli che, entro l'anno di verifica, si sarebbero dovuti riscontrare già ultimati, e dal calcolo del livello di spesa che essi avrebbero dovuto raggiungere in base alle previsioni di durata lavori indicate nella fase di progettazione.

L'analisi è riportata nella Tab. 11 dove si evidenzia che dei 41 interventi verificati nel 2001, ben 31 (76% del totale "verificato"), secondo le indicazioni di durata previste nei progetti, avrebbero dovuto essere già completati e, quindi, presentare livelli di spesa tali da esaurire le risorse concesse e quelle proprie aggiunte.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 9 - Art. 20 legge 67/88 - Progetti verificati nel corso del 2001 - finanziamenti concessi per linee di intervento - (Situazione al 31.12.2001)

(Valori in milioni di lire)

REGIONI	LINEE DI INTERVENTO												TOTALE				
	PREVENZIONE COLLETTIVA		SERVIZI TERRITORIALI		RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI		OSPEDALI		SERVIZI GENERALI		PROGRAMMA DI RILIEVO		N.	importo	%		
	N.	importo	N.	importo	N.	importo	N.	importo	N.	importo	N.	importo					
Piemonte	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	32.860	100,00	0	0,00	0	0,00	1	32.860	100,00	
P.A. Bolzano	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	23.674	100,00	0	0,00	0	0,00	1	23.674	100,00	
Friuli V.G.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	51.000	100,00	0	0,00	0	0,00	1	51.000	100,00	
Totale Nord	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	107.534	100,00	0	0,00	0	0,00	3	107.534	100,00	
Toscana	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	272.010	100,00	0	0,00	0	0,00	4	272.010	100,00	
Marche	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0	0,00	1	650	100,00	650	100,00	
Lazio	0	0,00	1	2.327	1,47	3.325	2,10	65.796	41,61	0	0,00	2	86.659	54,81	158.107	100,00	
Totale Centro	0	0,00	1	2.327	0,54	3.325	0,77	337.806	78,42	0	0,00	3	87.309	20,27	430.767	100,00	
Campania	0	0,00	7	15.411	10,22	0	0,00	11	102.538	68,03	0	0,00	1	32.775	21,75	150.724	100,00
Puglia	0	0,00	0	0	0,00	0	0,00	1	28.500	100,00	0	0,00	0	0	0,00	28.500	100,00
Calabria	0	0,00	0	0	0,00	0	0,00	1	37.058	100,00	0	0,00	0	0	0,00	37.058	100,00
Sicilia	0	0,00	0	0	0,00	0	0,00	3	185.736	100,00	0	0,00	0	0	0,00	185.736	100,00
Totale Sud	0	0,00	7	15.411	3,83	0	0,00	16	353.832	88,01	0	0,00	1	32.775	8,15	402.018	100,00
Totale nazionale	0	0,00	8	17.738	1,89	1	3.325	799.172	84,99	0	0,00	4	120.084	12,77	940.319	100,00	

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 10 - ART. 20 LEGGE 67/83 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2001: COSTI COMPLESSIVI, IMPIEGO DEI FINANZIAMENTI CONCESSI ED AVANZAMENTO (Situazione al 31.12.2001) (colonna grigia di fine)

Regione	Finanziamenti concessi			Costo progetti		Impiego finanziamenti			Avanzamento progetti		
	N. a	N. progetti b	Importo c	Finanziati (*)		Importo spese f	%	Finanziati (*)		Importo spese i	%
				Importo d	Completivi e			Importo spese h	$i = (h/d)$		
PIEMONTE	1	1	32.860	34.590	34.590	6.310	19,20	6.643	19,20	6.643	19,20
P.A. BOLZANO	1	1	23.674	27.347	42.347	23.674	100,00	26.783	97,94	26.783	63,25
FRIULI V.G.	1	1	51.000	56.278	56.278	7.398	14,51	7.398	13,15	7.398	13,15
Totale Nord.	3	3	107.534	118.215	133.215	37.382	34,76	40.824	34,53	40.824	30,65
TOSCANA	4	4	272.010	326.400	326.400	9.890	3,64	15.847	4,86	15.847	4,86
MARCHE	1	1	650	684	684	461	70,92	461	67,40	461	67,40
LAZIO	10	10	158.107	182.554	444.887	63.107	39,91	66.925	36,66	163.258	36,70
Totale Centro	15	15	430.767	509.638	771.971	73.458	17,05	83.233	16,33	179.566	23,26
CAMPANIA	19	18	150.724	185.846	288.997	72.985	48,42	79.190	42,61	79.190	27,40
PUGLIA	1	1	28.500	30.000	105.000	13.650	47,89	17.326	57,75	17.326	16,50
CALABRIA	1	1	37.058	57.008	137.233	10.222	27,58	16.909	29,66	16.909	12,32
SICILIA	3	3	185.736	195.511	358.111	27.468	14,79	27.468	14,05	190.068	53,08
Totale Sud	24	23	402.018	468.365	889.341	124.325	30,93	140.893	30,08	303.493	34,13
TOTALE NAZIONALE	42	41	940.319	1.096.218	1.794.527	235.165	25,01	264.950	24,17	523.883	29,19

(*) comprensivi delle risorse a carico delle Regioni

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 11 - Art. 20 legge 67/88 - progetti verificati nel corso del 2001: progetti con ultimazione prevista al 31.12.2001 e capacità di spesa - (situazione al 31.12.2001)
(dati in miliardi di lire)

Regione	Progg.		di cui con ultimazione prevista entro il 31.12.2001				Progetti ultimati	
	N.	N.	spesa prevista	spesa effettiva	spesa non effettuata	capacità di spesa	N.	costo complessivo progetto
	a	b	c	d	e=(c-d)	f=(d/c)	g	h
Piemonte	1	0	0	0	0	0,00	0	0
P.A. Bolzano	1	1	42.347	26.783	15.564	63,25	0	0
Friuli V.G.	1	0	0	0	0	0,00	0	0
Totale Nord	3	1	42.347	26.783	15.564	63,25	0	0
Toscana	4	0	0	0	0	0,00	0	0
Marche	1	1	684	461	223	67,40	0	0
Lazio	10	8	254.508	147.330	107.178	57,89	0	0
Totale Centro	15	9	255.192	147.791	107.401	57,91	0	0
Campania	19	17	242.997	71.843	171.154	29,57	5	6.907
Puglia	1	1	105.000	17.326	87.674	16,50	0	0
Calabria	1	1	137.233	16.909	120.324	12,32	0	0
Sicilia	3	2	127.107	22.358	104.749	17,59	0	0
Totale Sud	24	21	612.337	128.436	483.901	20,97	5	6.907
Totale Nazionale	42	31	909.876	303.010	606.866	33,30	5	6.907

Se si mettono a confronto le due situazioni di spesa - quella prevista nei cronoprogrammi progettuali e quella effettivamente rilevata - si evidenzia una mancata spesa complessiva per 607 miliardi di lire, per più della metà imputabile ai progetti delle regioni meridionali.

La capacità di spesa delle regioni, misurata come rapporto tra livello di spesa effettiva e livello di spesa previsto, è risultata in media solo del 33% con valori superiori nelle aree del Nord e del Centro (rispettivamente del 63 e 58%) e inferiori in quelle del Sud (21%). A fronte dei suindicati 31 progetti da ultimarsi entro il 31.12.2001, si riscontrano invece 5 progetti finanziariamente completati che rappresentano il 12% del numero e lo 0,8% dell'importo di quelli visitati. Si tratta, infatti, di progetti caratterizzati da costi contenuti destinati all'adeguamento tecnologico ed impiantistico di alcune strutture dell'area napoletana, peraltro non ancora in esercizio.

Non si può che sottolineare il ritardo generalizzato con cui procedono i lavori a causa delle molteplici difficoltà rilevate ed indicate nella Tab. 12.

I limiti operativi, peraltro individuati su tutti i progetti verificati, che sono stati riscontrati con maggiore frequenza, sono quelli di natura tecnica (carenze progettuali, perizie di variante, interferenze con altri servizi, strutture ed attività e difficoltà tecnico-esecutive).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 12 - Art. 20 legge 67/88 - Progetti verificati nel corso del 2001: limiti operativi di maggiore rilevanza nell'esecuzione delle opere (*) - (situazione al 31.12.2001)
(valori in milioni di lire)

Regioni	N. Progetti verificati	Con limiti operativi			
		totale	tecnici	amministrativi	altri
Piemonte	1	1	1	0	0
P.A. Bolzano	1	1	0	0	1
Friuli V.G.	1	1	1	0	0
Toscana	4	4	4	0	0
Marche	1	1	1	0	0
Lazio	10	10	8	1	1
Campania	18	18	10	3	5
Puglia	1	1	0	1	0
Calabria	1	1	1	0	0
Sicilia	3	3	1	1	1
Totale	41	41	27	6	8

LEGENDA DEI LIMITI OPERATIVI:

Tecnici: incompletezza o carenze del progetto; indisponibilità del sito o degli immobili; difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geola., ritrov. arch., ordigni bellici); interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; redazione o approvazione perizie di variante. Amministrativi: distinzioni degli uffici nella predisposizione degli atti inerenti la gestione del progetto; mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; etc.

Finanziari: difficoltà inerenti i flussi di finanziamento.

Altri: contenzioso nella fase di affidamento dei lavori e nella fase esecutiva (impugnativa delibera approvazione sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, etc.); controversie legali; problemi organizzativi; cause di forza maggiore (avversità atmosferiche; etc)

(*) La maggiore incidenza del limite operativo indicato, in compresenza di altri limiti, è stata rilevata in termini di prolungamento dei tempi di durata realizzativa

6.2. Legge 5 Giugno 1990, n. 135 - Programma interventi urgenti per prevenzione e la lotta contro l'AIDS

Disponibilità Finanziaria di Programma e dati di sintesi dell'utilizzo al 31.12.2001.

Relativamente agli aspetti finanziari del programma, si ricorda che il CIPE, nella seduta del 21 dicembre 1993, su proposta del Ministro della Sanità, ha

Tabella 13 - Legge 5 giugno 1990 n. 135 - assegnazioni nette di programma, erogazioni ministero sanità - ed assegnazioni di programma disponibili per edilizia
(valori in milioni di lire)

Regioni	Assegnazioni nette di programma						Erogazioni ministero sanità DM 18.11.93 e DM 16.11.95			Assegnazioni di programma disponibili per edilizia
	Totale		Laboratori		Edilizia		Totale	Laboratori	Edilizia	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	Importo	Importo	Importo	
Piemonte	22	178.572	11	13.920	11	164.652	14.202	13.920	282	164.370
Vallée D'aosta	3	535	2	329	1	206	329	329	0	206
Lombardia	73	376.525	51	42.619	22	333.906	155.717	43.148	112.569	220.808
P.A. Bolzano	2	12.544	1	1.271	1	11.273	1.271	1.271	0	11.273
P.A. Trento	4	16.543	2	1.412	2	15.131	2.877	1.412	1.465	13.666
Veneto	32	166.477	15	33.645	17	132.832	75.216	33.645	41.571	91.261
Friuli V. G.	12	27.917	9	3.801	3	24.836	10.617	3.802	6.815	17.300
Liguria	18	65.946	12	5.475	6	60.471	22.588	5.475	17.113	43.358
Emilia R.	25	129.020	14	13.339	11	115.681	44.853	13.339	31.514	84.167
Totale Nord	191	974.079	117	115.811	74	858.968	327.670	116.341	211.329	646.609
Toscana	24	133.545	14	14.021	10	119.524	44.855	11.600	33.255	88.690
Umbria	13	29.353	8	2.955	5	26.398	11.719	2.955	8.764	17.634
Marche	18	31.504	8	4.817	10	26.687	9.814	4.817	4.997	21.690
Lazio	21	194.623	12	21.569	9	173.054	34.267	21.569	12.698	160.356
Totale Centro	76	389.025	42	43.362	34	345.663	100.655	40.941	59.714	288.370
Abruzzo	12	28.574	6	4.081	6	24.493	10.183	4.081	6.102	18.391
Molise	2	5.646	1	1.428	1	4.218	2.860	1.428	1.432	2.786
Campania	18	200.074	9	20.507	9	179.567	40.882	20.507	20.375	159.192
Puglia	29	87.284	16	11.791	13	75.493	29.171	11.791	17.380	58.113
Basilicata	4	12.195	2	2.730	2	9.465	3.695	2.730	964	8.500
Calabria	13	63.764	6	6.151	7	57.613	18.542	6.151	12.391	45.222
Sicilia	42	161.744	27	14.953	15	146.791	19.558	14.953	4.605	142.186
Sardegna	24	54.324	12	3.715	12	50.609	19.676	3.715	15.961	34.648
Totale Sud	144	613.605	79	65.356	65	548.249	144.566	65.356	79.210	469.039
Totale Nazionale	411	1.976.709	238	224.529	173	1.752.880	572.891	222.638	350.253	1.403.818

(*) Comprensivo del residuo di L. 1.861 mln non utilizzati per laboratori

Fonte: Ministero della sanità - Servizio Centrale della Programmazione Sanitaria

ripartito i 2.100 miliardi di lire messi a disposizione dalla legge di finanziamento, a meno di 122 miliardi di lire destinati alla definitiva liquidazione dei corrispettivi dovuti alle società concessionarie, alle quali, in base alle originarie procedure attuative della legge 135/90, spettava predisporre i progetti degli interventi previsti dalle Regioni.

Nella Tab. 13 sono riportate le assegnazioni di programma, al netto dei già citati compensi per le società concessionarie, che le Regioni, sulla base dei progetti individuati e approvati dal Ministero della Sanità, possono destinare ai laboratori e all'edilizia.

Sono inoltre indicate le erogazioni effettuate direttamente dal Ministero della Sanità che, per accelerare l'avvio del programma, con provvedimenti ministeriali in data 18 novembre 1993 e 16 novembre 1995, ha trasferito alle Regioni 222 miliardi di lire per laboratori e 350 miliardi di lire per interventi nell'edilizia; importi, questi ultimi, da scontare, come anticipazioni, sui mutui ancora da accendere.

Volendo tracciare qualche breve notazione sullo stato di attuazione del programma (Tab. 14), va segnalato che al 31.12.2001 sono stati concessi 199 finanziamenti per un importo di 1.114 miliardi di lire pari al 79% delle disponibilità: in genere le Regioni hanno utilizzato i propri plafond di risorse; anzi Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Marche hanno ottenuto più di quanto per loro previsto, lasciando complessivamente scoperti per circa 35 miliardi di lire i plafond delle 6

Tabella 14 - Legge 5 giugno 1990 N. 135 - Interventi in edilizia: assegnazioni di programma disponibili e finanziamenti concessi - (Situazione al 31.12.2001) (valori in milioni di lire)

Regioni	Assegnazioni nette di programma da utilizzare			Finanziamenti			
	N. a	posti letto b	importo c	concessi		da concedere	
				N. d	importo f	% di utilizzo g=(f/c)	importo h=(c-f)
Piemonte	11	596	164.370	10	61.480	37,40	102.890
Valle D'aosta	1	3	206	0	0	0,00	206
Lombardia	22	1.279	220.808	48	229.038	103,73	-8.230
P.A. Bolzano	1	53	11.273	1	11.273	100,00	0
P.A. Trento	2	58	13.666	2	13.665	99,99	1
Veneto (*)	17	554	91.261	44	116.261	127,39	-25.000
Friuli V.G.	3	71	17.300	3	17.300	100,00	0
Liguria	6	232	43.358	4	42.412	97,82	946
Emilia R.	11	477	84.167	15	85.499	101,58	-1.332
Totale Nord	74	3.323	646.409	127	576.928	89,25	69.481
Toscana	10	440	88.690	10	88.690	100,00	0
Umbria	5	94	17.634	4	17.634	100,00	0
Marche	10	117	21.690	12	22.494	103,71	-804
Lazio	9	708	160.356	10	159.183	99,27	1.173
Totale Centro	34	1.359	288.370	36	288.001	99,87	369
Abruzzo	6	110	18.391	6	17.809	96,84	582
Molise	1	12	2.786	1	2.786	100,00	0
Campania	9	667	159.192	5	110.184	69,21	49.008
Puglia	13	328	58.113	7	34.311	59,04	23.802
Basilicata	2	50	8.500	2	8.500	100,00	0
Calabria	7	265	45.222	5	40.169	88,83	5.053
Sicilia	15	513	142.186	1	1.907	1,34	140.279
Sardegna	12	209	34.648	9	33.022	95,31	1.626
Totale Sud	65	2.154	469.038	36	248.688	53,02	220.350
Totale Nazionale	173	6.836	1.403.817 (**)	199	1.113.617	79,33	290.200

(*) La Regione ha parcellizzato i finanziamenti su un numero maggiore di interventi rispetto a quelli programmati

(**) Comprensivo del residuo di L. 1.861 mln non utilizzati per laboratori

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 15 - LEGGE 5 GIUGNO 1990 N. 135 - STATO DI REALIZZAZIONE DEI PROGETTI FINANZIATI E PROGETTI ULTIMATI (Situazione al 31.12.2001)

Regione	Costo progetti				Avanzamento progetti				Progetti ultimati			
	N.	Finanziati	Complessivi (*)	N.	Finanziati		Complessivi		N.	Costo complessivo	Incidenza % su totale costo	
					Importo	%	Importo	%				Importo
a	b	c	d	e = (d/b)	f	g = (f/c)	d	f	g = (f/c)			
PIEMONTE	10	61.480	66.640	33.798	54,97	33.798	50,72	0	0	0,00		
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00		
LOMBARDIA	48	229.038	238.028	14.083	6,15	14.083	5,92	0	0	0,00		
P.A. BOLZANO	1	11.273	18.000	5.410	47,99	5.410	30,06	0	0	0,00		
P.A. TRENTO	2	13.665	27.261	5.544	40,57	6.379	23,40	0	0	0,00		
VENETO	44	116.261	219.644	58.441	50,27	58.907	26,82	24.113	24.113	10,98		
FRIULI V.G.	3	17.300	25.429	21.541	124,51	21.541	84,71	0	0	0,00		
LIGURIA	4	42.412	60.442	39.505	93,15	41.246	68,24	0	0	0,00		
EMILIA R.	15	85.499	127.961	71.955	84,16	72.534	56,68	0	0	0,00		
Totale Nord	127	576.928	783.405	250.277	43,38	253.898	32,41	5	24.113	3,08		
TOSCANA	10	88.690	167.951	72.003	81,19	72.003	42,87	2	35.940	21,40		
UMBRIA	4	17.634	17.634	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00		
MARCHE	12	22.494	34.271	10.727	47,69	11.198	32,67	0	0	0,00		
LAZIO	10	159.183	286.454	107.429	67,49	201.134	70,22	2	174.497	60,92		
Totale Centro	36	288.001	506.310	190.159	66,03	284.335	56,16	4	210.437	41,56		
ABRUZZO	6	17.809	27.935	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00		
MOLISE	1	2.786	4.219	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00		
CAMPANIA	5	110.184	152.848	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00		
PUGLIA	7	34.311	51.691	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00		
BASILICATA	2	8.500	10.414	6.733	79,21	6.733	64,65	1	5.814	55,83		
CALABRIA	5	40.169	54.701	4.937	12,29	4.937	9,03	0	0	0,00		
SICILIA	1	1.907	6.639	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00		
SARDEGNA	9	33.022	48.984	2.396	7,26	2.402	4,90	1	305	0,62		
Totale Sud	36	248.688	357.431	14.066	5,66	14.072	3,94	2	6.119	1,71		
TOT. NAZIONALE 199	199	1.113.617	1.647.146	454.502	40,81	552.305	33,53	11	240.669	14,61		

(*) Oltre ai finanziamenti concessi, comprende anticipazioni erogate Ministero Sanità con Decreti Ministeriali del 1993 e 1995, ed eventuali risorse a carico delle Regioni

regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) che non hanno ancora esaurito le loro assegnazioni.

Per quanto riguarda l'attuazione dei 199 progetti finanziati, si rileva che delle 192 aperture cantieri prescritte (il 98,5% del totale finanziato), solo 84 risultano effettuate (44% circa del previsto), per un importo di 646 miliardi di lire, pari al 59% circa degli importi previsti. Nella Tab. 15 viene evidenziato che le Regioni Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e Sicilia non hanno avviato alcun progetto, mentre le Regioni Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, Liguria, Basilicata, e le province autonome di Trento e Bolzano hanno avviato tutti quelli previsti. L'attuazione dei progetti del programma dell'AIDS risulta del tutto insoddisfacente se si considera che l'impiego dei finanziamenti e l'avanzamento medio dei progetti è, rispettivamente, pari al 41 e 34%. Valori percentuali superiori a quello medio si riscontrano solo nelle Regioni Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio e Basilicata. Per tutte le altre Regioni la capacità di spesa è di scarso rilievo. Al sud si registra un importo speso inferiore al 4%, mentre al Nord si rileva solo per la Lombardia una percentuale poco significativa in quanto inferiore al 6%. La modestia dell'avanzamento è, inoltre, evidenziata dal limitato numero dei progetti ultimati, che sono solo 11 e per di più di modesto importo, tanto che rappresentano meno del 15% del totale da realizzare.

Le verifiche sopralluogo al 31.12.2001

Per il ritardo generalizzato con cui è avvenuto il finanziamento e, conseguentemente, l'avvio realizzativo dei progetti per la lotta contro l'AIDS, il numero delle verifiche sopralluogo effettuate nel corso del 2001 è stato ridotto a 5: 2 progetti in Toscana ed 1 rispettivamente in Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Lazio.

Come riportato nella Tab. 16, solo il progetto relativo al comprensorio ospedaliero di Careggi (FI), peraltro iniziato già nel 1993, risulta ultimato; il progetto relativo al Padiglione AIDS del Policlinico universitario di Udine, sembra, seppur con qualche ritardo, avviarsi a conclusione (attualmente è all' 85%), mentre i restanti progetti hanno incontrato difficoltà realizzative che ne stanno rallentando l'esecuzione.

7. PATTI TERRITORIALI

L'UVER fino all'ottobre del 2001¹⁵ ha proseguito l'attività di verifica sui Patti territoriali con due programmi di visite che hanno interessato 13 Patti, tutti di seconda generazione, dei complessivi 51¹⁶ approvati ed avviati.

15. In base al disposto dell'art. 27 comma 4 e dell'art. 28 comma 1 lettera a) del D.Leg.vo 300/99 e dell'art. 7 comma a) lettera h) del D.P.R. 175/2000 le competenze riferite alle agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici relativi alla attuazione delle politiche di coesione, ivi compresi gli interventi oggetto dei Contratti di programma, contratti d'area e degli altri strumenti della programmazione negoziata sono state trasferite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Ministero delle attività produttive.

16. 12 patti di "prima generazione" approvati con varie delibere CIPE e n. 39 patti di "seconda generazione" (bandi del novembre 1998 e dell'aprile 1999).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA T6 - LEGGE 5 GIUGNO 1990 N. 135 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2001: AVANZAMENTO ED IMPIEGO DEL FINANZIAMENTO CONCESSO (SITUAZIONE AL 31.12.2001)

Regione	Azienda Usi	Localizzazione	Prov.	Titolo finalità del progetto	Finanziamenti programmati dal C.M.F. 21/12/93		N. Arch.	Casi progettuali		Durata lavori (anni)	Finanziamenti concessi			Aut. L. n. 30/02/1998	Consegna lavori (data presunta)	Consegna lavori (data effettiva)	Ultime pervenute e/o esigibilità (data)	Avanzamento progetto complessivo		Impiego del finanziamento concesso		Anno verifico
					Totale punti letto	Importi pressanti		Importo	Data		N. punti letto	Importo speso L./cas.	%					Importo speso L./cas.	%			
Calabria	18	Catanzaro	(CZ)	Interventi urgenti per la prevenzione e la cura contro l'AIDS Ospedale Pugliese via Aci Catanzaro	43	12.942	9	11.956	11.956	26/06/1997	11.956	26/06/1997	29/02/1998	03/10/1998	03/10/1998	03/04/2000	4.937	41,29	4.937	41,29	2001	
Friuli VG.	Politecnico Università Udine ex USL 7	Udine	(UD)	Ospedale S.M. Manutenzione realizzazione predigione AIDS (Politecnico Universitario)	41	14.474	27	13.368	13.368	08/08/1996	6.573 (I)	08/08/1996	15/07/1997	25/02/1998	18/05/1998	13/04/2001	11.526	85,37	11.526	86,09	2001	
Lazio	FR/4	Frosinone	(FR)	Ospedale costruzione ex novo reparto malattie infettive	55	11.479	29	10.608	10.608	26/06/1996	10.608	26/06/1996	07/03/1997	18/10/1997	11/01/1998	30/04/2002	582	5,49	582	5,49	2000 2001	
Toscana	10/D	Firenze	(FI)	Compiansio Ospedale di Careggi (urgente)	70	22.842	98	22.364	22.364	8/02/2	8.002		04/07/1995	14/02/1996	16/03/1992	s.x	22.364	100,00	22.364	100,00	2001	
Toscana	AO Pisano ex 12	Pisto	(PI)	Nuovo Ospedale S. Chiara "Cianelli": Nuova edificazione del reparto M.L.	60	16.170	103	15.634	15.634	12/07/1996	11.391 (I)	12/07/1996	08/04/1997	19/11/1997	11/12/1997	11/05/2001	10.150	64,92	10.150	64,92	2001	
Totale n. 5					269	77.907		73.930	74.064		48.530						49.559	66,91	49.559	67,02		

Con il primo programma, svolto nei mesi maggio, giugno e luglio, sono stati sottoposti a verifica n. 8 Patti territoriali, selezionati fra quelli non ancora visitati, relativi al bando del 30 novembre 1998 per complessive 30 iniziative (27 imprenditoriali e 3 infrastrutturali):

- Patto Area Sud Basilicata;
- Patto Alto Tirreno Cosentino;
- Patto Sele Tanagro;
- Patto di Rieti;
- Patto del Cuneese;
- Patto di Massa Carrara;
- Patto di Livorno;
- Patto di Piombino Val di Cornia.

Gli interventi da verificare sono stati individuati fra quelli che presentavano, nell'ultima relazione semestrale prodotta dal Soggetto Responsabile, un basso grado di avanzamento e, di conseguenza, sarebbero stati suscettibili di essere ricompresi nella fattispecie "oggetto di revoca", ai sensi del punto 1.2 della deliberazione CIPE del 22.6.2000 (mancato avvio dell'investimento trascorsi sedici mesi dalla data di trasmissione alla Cassa Depositi e Prestiti dell'elenco delle iniziative imprenditoriali ricomprese nei singoli Patti).

Con il secondo programma di verifica, svolto nei mesi di settembre ed ottobre, sono stati effettuati accertamenti su cinque Patti di seconda generazione, ricompresi nel bando del 10 aprile 1999, attraverso visite presso 23 iniziative:

- Patto della Baronìa;
- Patto della Conca Barese;
- Patto del Sud Est Barese Polis;
- Patto di Pisa;
- Patto della Venezia Orientale.

Per la selezione delle iniziative da sottoporre a verifica è stato adottato il medesimo criterio del precedente programma.

Su specifica richiesta del Servizio della programmazione negoziata (S.P.N.) sono state, inoltre, eseguite verifiche su due iniziative imprenditoriali, comprese nei Patti di Teramo e Caltanissetta, che presentavano aspetti di particolare criticità.

Nel complesso sono state, quindi, eseguite 55 verifiche "in loco" che hanno riguardato 51 iniziative imprenditoriali e 4 interventi infrastrutturali.

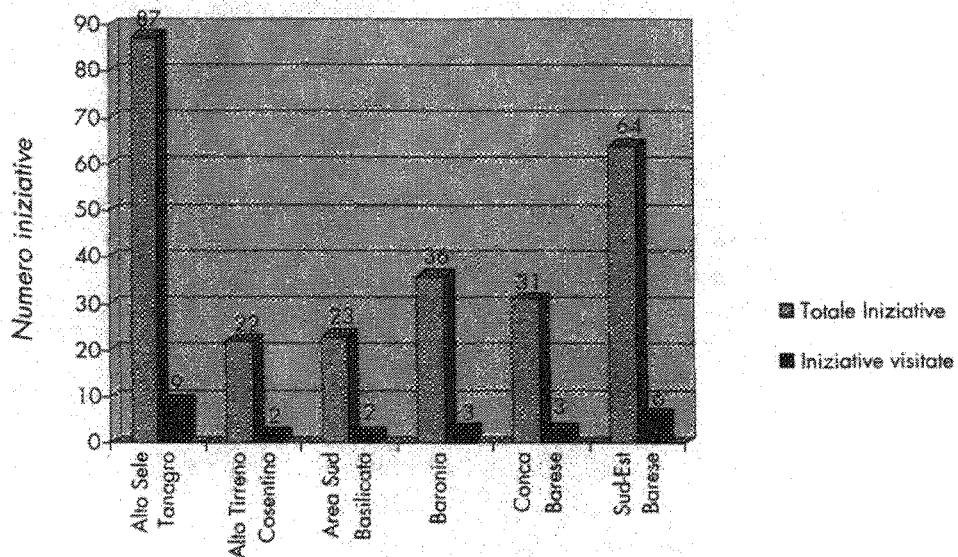
La distribuzione territoriale delle verifiche in riferimento agli obiettivi propri dei Fondi Strutturali è risultata la seguente:

Area obiettivo 1: Campania (Patto Alto Sele Tanagro), Basilicata (Patto Area Sud Basilicata), Calabria (Patto Alto Tirreno Cosentino), Puglia (Patto Sud Est Barese e Patto Conca Barese), Campania (Patto della Baronìa).

Area obiettivo 2: Piemonte (Patto Cuneese), Toscana (Patti di Massa Carrara, di Livorno, di Piombino Val di Cornia e della Provincia di Pisa), Lazio (Patto di Rieti) e Veneto (Patto della Venezia Orientale).

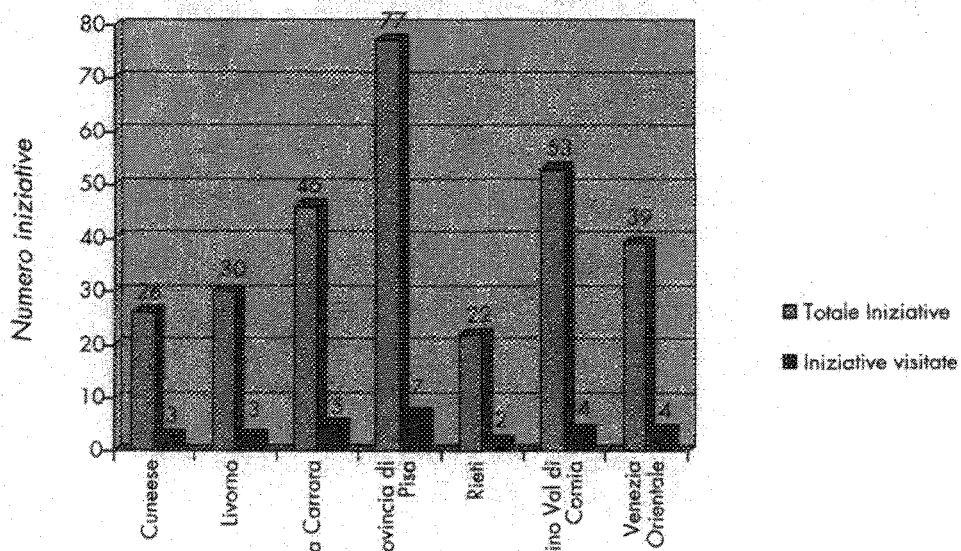
La Fig. 4 e la Fig. 5 indicano, per ciascuna area, il numero degli interventi che sono stati oggetto di visite "in loco" rispetto al complesso degli interventi approvati.

Figura 4 - Numero iniziative verificate nell' Arco Obiettivo 1



Patti Territoriali

Figura 5 - Numero iniziative verificate nell' Area Obiettivo 2



Patti Territoriali

Fig. 6 e la Fig. 7 evidenziano il numero degli interventi che sono stati oggetto di visite "in loco" in termini di valore complessivo degli investimenti di ciascun Patto.

Figura 6 - Valore degli investimenti visitati nell' Area Obiettivo 1

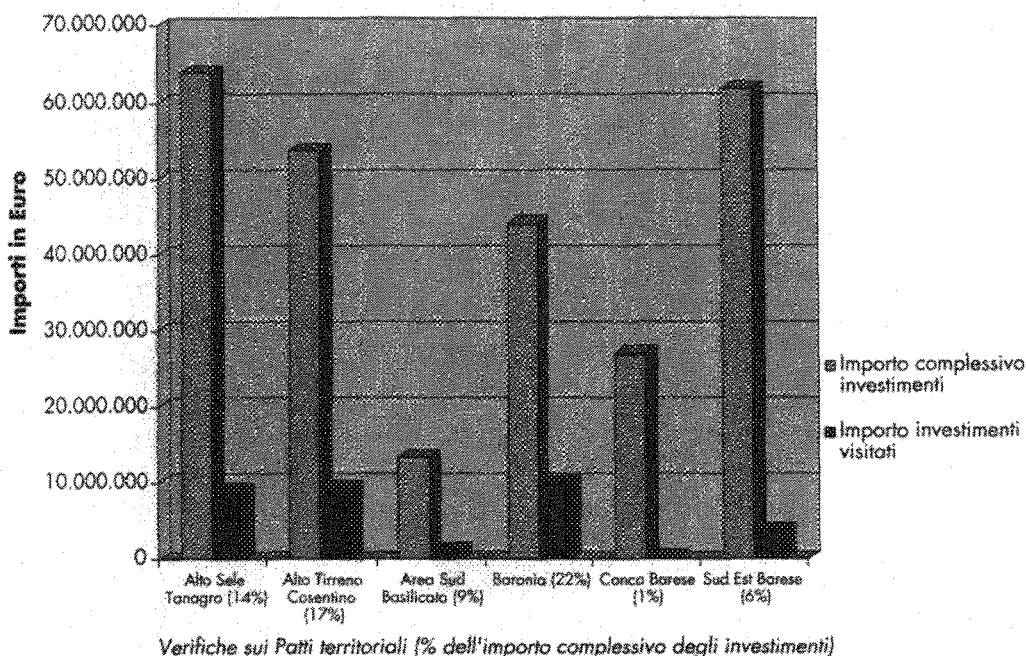
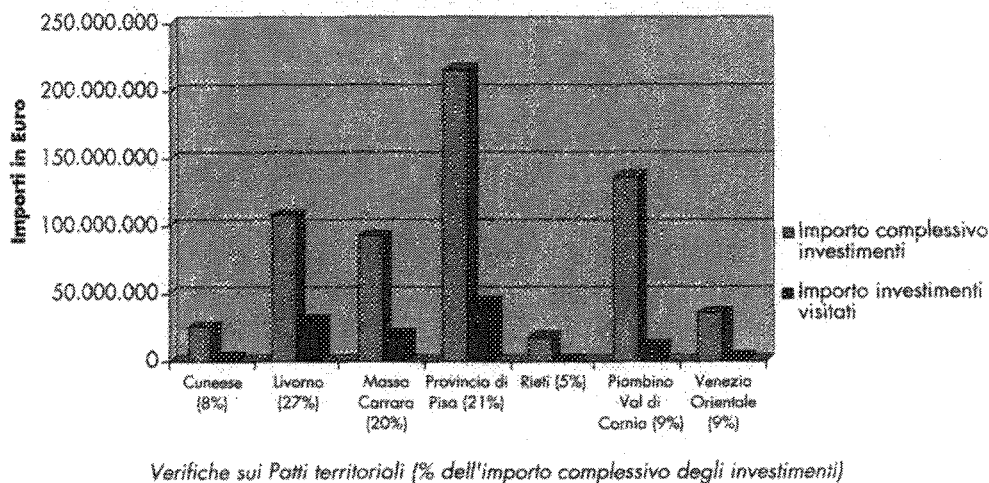


Figura 7 - Valore degli investimenti visitati nell' Area Obiettivo 2



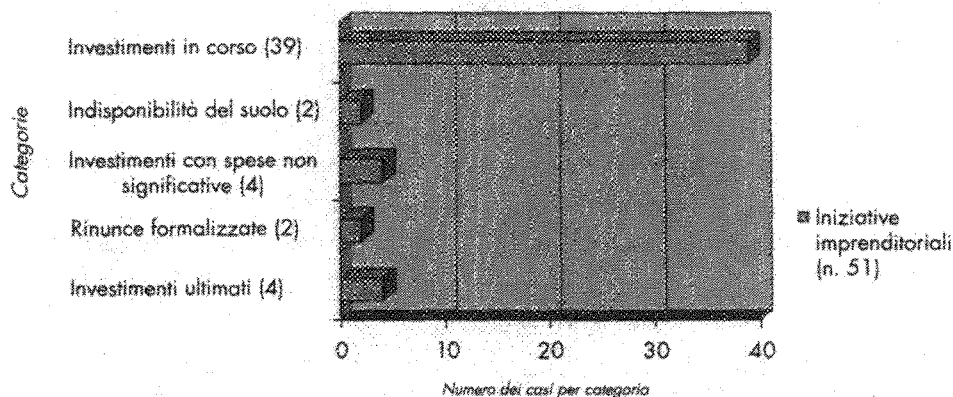
Le verifiche svolte nel corso dell'anno 2001 hanno confermato l'esistenza di una serie di criticità, sulle quali l'UVER aveva già richiamata l'attenzione in occasione di precedenti relazioni e che di seguito vengono esposte in dettaglio:

- solo l'8% dei progetti (4) è risultato ultimato in linea con le previsioni programmatiche contenute nei "business plan"; i restanti interventi presentano, nella generalità dei casi, vistosi ritardi realizzativi che rischiano di compromettere il rispetto delle previsioni programmatiche poste alla base dei progetti ;
- la quasi totalità delle iniziative localizzate nelle aree dell'obiettivo 1 ha dato concreto avvio all'investimento solo dopo l'erogazione dell'anticipazione della 1^a rata del contributo;
- rispetto alle 25 iniziative localizzate nell'area dell'obiettivo 1, 5 aziende (20%) non hanno utilizzato integralmente l'anticipazione relativa alla 1^a rata del contributo a distanza di circa un anno dall'avvenuta erogazione;
- 22 iniziative imprenditoriali sulle 51 visitate (43%) ha incontrato difficoltà - che allo stato non sempre risultano superate - nell'ottenimento delle autorizzazioni, permessi e nulla-osta propedeutici all'avvio dell'investimento. Prevalentemente, sono stati incontrati ostacoli nel rilascio delle licenze edilizie da parte delle Amministrazioni locali interessate. In questo ambito, 5 iniziative (10%) presentavano situazioni tecnico amministrative difficilmente superabili in tempi brevi;
- in due situazioni si è constatata la materiale indisponibilità dei siti destinati alla realizzazione delle infrastrutture murarie;
- per 4 iniziative (8%) si è rilevata la radicale modificazione del progetto d'investimento originario con la conseguente necessità di acquisire una nuova valutazione bancaria del progetto aggiornato. Tuttavia, occorre osservare, al riguardo, che, trattandosi di iniziative che non modificano i settori ISTAT di appartenenza, la nuova istruttoria non risulterebbe ormai più necessaria alla luce della circolare del MAP del 16.2.2001;
- 4 iniziative (8%) presentano avanzamenti pressoché nulli. La presenza di fatture di valore marginale rispetto all'investimento previsto (generalmente legate alle spese di progettazione) impedisce, tuttavia, l'attivazione della procedura di revoca del finanziamento concesso sulla base della normativa in vigore;
- 2 aziende hanno formalizzato la rinuncia alle agevolazioni previste (in concomitanza dell'avviso della verifica da parte dell'UVER);
- nel Patto della Venezia orientale sono emerse difficoltà per il raggiungimento dei livelli occupazionali previsti, a motivo della indisponibilità di mano d'opera specializzata nel territorio di riferimento¹⁷;
- dei 4 interventi infrastrutturali sottoposti a verifica, tre presentano ritardi legati a carenze progettuali che hanno imposto la predisposizione di perizie di variante. L'unico progetto pressoché ultimato è risultato ormai estraneo al bisogno di sviluppo territoriale prefigurato dal Patto, atteso che gran parte delle iniziative private ad esso collegate hanno presentato formale rinuncia.

17. Sono state rilevate nei bilanci aziendali poste per spese finalizzate a ricerca di personale.

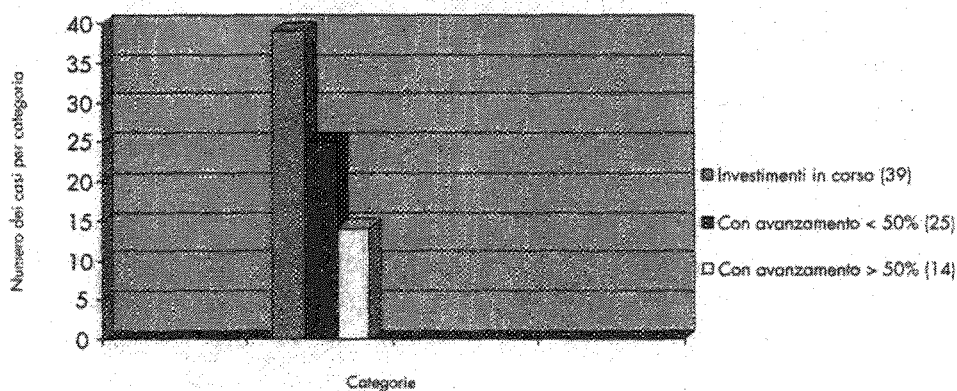
La Fig. 8 mostra il grado di avanzamento delle iniziative sottoposte a verifiche.

Figura 8 - Stato di avanzamento delle iniziative visitate



La successiva Fig. 9 mostra il grado di avanzamento delle 39 iniziative con investimento in corso.

Figura 9 - Investimenti in corso



I risultati emersi dalle predette verifiche non sono da estendersi all'insieme dei Patti, considerato che sono state prescelte solo le iniziative che presentavano problematiche realizzative. I dati ottenuti concorrono, però, a confermare alcune criticità che l'UVER ha già segnalato in passato.

I risultati conseguiti

L'attività di verifica svolta dall'UVER nel corso di due anni e mezzo in materia di Patti territoriali è stata principalmente tesa a:

1. rilevare e, quindi, segnalare alle sedi competenti le criticità presenti nella regolamentazione, consentendo l'adozione dei necessari correttivi;

2. fornire al SPN elementi utili per procedere all'attivazione delle procedure di revoca in presenza dei necessari presupposti;

3. contribuire alla diffusione sul territorio delle esperienze maturate caratterizzate da profili di eccellenza;

4. trasmettere ai Soggetti responsabili metodologie di verifica da applicare in occasione dei rilevamenti semestrali previsti dalla delibera CIPE del 21.3.1997;

5. accelerare la formalizzazione delle rinunce da parte dei titolari delle iniziative imprenditoriali non avviate.

L'attività posta in essere, se da un lato ha permesso di verificare la funzionalità dello strumento Patto agli obiettivi per i quali è stato concepito, da un altro lato è stata utile ed apprezzata dai diversi attori del Patto (Soggetti responsabili, titolari delle iniziative, Enti locali) ed ha contribuito alla soluzione di diverse problematiche che solo l'attività sul campo può opportunamente percepire e valutare.

8. ATTIVITÀ RIGUARDANTI LE CONVENZIONI EX-AGENSUD

8.1. Attività di verifica

Per tutto l'anno 2001 è proseguita l'attività di verifica sulla base del D. Lgs 3 aprile 1993, n. 96, e successive modificazioni ed integrazioni, il quale, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 19 dicembre 1992, n. 488, ha stabilito la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, organicamente regolato dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, e, contemporaneamente, ha costituito il punto di svolta per il passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

Nel 2001 sono state effettuate n. 73 verifiche, di cui n. 5 con sopralluogo, sia per proroghe che per varianti (Tab. 17); di queste il maggior numero (65) si riferisce a richieste di proroga dei termini di convenzione avanzate dagli enti attuatori, mentre n. 8 sono relative a perizie di variante comportanti variazioni essenziali ovvero opere complementari od aggiuntive, soggette ad approvazione del CIPE ex art. 7 della legge 104/95.

Va rilevato che non vi sono state verifiche con esito negativo in quanto in tutti i casi sono stati riscontrati i motivi previsti per l'ammissibilità delle relative domande.

Tabella 17 - CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI EX AGENSUD OGGETTO DI RICHIESTE DI VERIFICA - AI SENSI DELL'ART.8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3.4.1993 N. 96 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI - DISTRIBUZIONE DEI RAPPORTI DI VERIFICA INOLTATI - (Situazione al 31/12/2001)

OGGETTO	Verifiche con sopralluogo	Verifiche senza sopralluogo	Relazione al C.I.P.E.	Totale	Negativo
Proroga	5	60		65	0
Varianti ex Art.7 L.104/95			8	8	0
Totale complessivo	5	60	8	73	0

8.1.1. Proroga del termine finale delle Convenzioni

La Tab. 18 riporta il numero delle convenzioni verificate distinte per anno di stipula, per durata media delle convenzioni e per durata media delle proroghe con la relativa incidenza percentuale.

Si rileva che il trend della durata media delle proroghe richieste diminuisce a partire dalle convenzioni stipulate nel 1987, per le quali si registra la più elevata

Tabella 18 - CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI EX AGENSUD OGGETTO DI RICHIESTE DI VERIFICA, AI SENSI DELL'ART.8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3.4.1993 N. 96 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI - DURATA MEDIA DELLE PROROGHE E LORO INCIDENZA SU QUELLA DELLE CONVENZIONI, PER PIANO ANNUALE - (Situazione al 31/12/2001)				
Anno	Durata Media della Convenzione (in mesi)	Durata Media della Proroga (in mesi)	Incidenza Proroghe	Richiesta di proroga verificate
87	36,00	120,71	335,29%	18
88	36,00	105,88	294,12%	19
90	35,44	86,33	243,57%	28
Totale complessivo	35,75	101,36	283,49%	65

incidenza delle proroghe stesse rispetto alla durata convenzionale.

Si è proceduto, inoltre, a raggruppare "per classe" le motivazioni che hanno ritardato i tempi di esecuzione dei progetti; esse sono state evidenziate nella Tab. 19, nella Tab. 20 e nella Tab. 21, dove sono riportate distintamente per piano annuale di appartenenza, per comparto e per localizzazione degli enti attuatori.

In particolare, tenuto presente che le richieste di proroga sottoposte a verifica ammontano a 65, da dette tabelle si rileva che le cause, che con maggiore frequenza le hanno determinate, sono da individuare nelle procedure di approvazione delle perizie di variante (n. 31 con una incidenza percentuale del 47,69%), nel mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni amministrative (n. 29 con un'incidenza percentuale del 44,62%) nonché nel protrarsi delle procedure espropriative (n. 17 con un'incidenza percentuale del 26,15%).

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 trasporti e telecomunicazioni (14 casi su 25 esaminati) e a quello edilizia pubblica (13 casi su 17 esaminati).

Gli ostacoli nel rilascio delle previste autorizzazioni hanno interessato, in modo particolare, il comparto dell'ambiente (11 casi su 21 esaminati), mentre il ritardo causato dalle procedure espropriative ha inciso soprattutto sul comparto trasporti e telecomunicazioni (6 casi su 12 esaminati).

Sul piano regionale, la Campania e la Calabria registrano il maggior numero di verifiche effettuate (rispettivamente 19 e 8). Il limite operativo di maggiore inci-

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 19 - CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI EX AGENSUD OGGETTO DI RICHIESTE DI VERIFICA - AI SENSI DELL'ART. 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3.4.1993 N. 96 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI - CAUSE SOTTOSTANTI LE RICHIESTE DI PROROGA PER PIANO ANNUALE - situazione al 31/12/02 (dati in percentuale)

Anno	Incompletezza o carenza del progetto e degli interventi dell'intervento.	Indisponibilità del sito e degli immobili oggetto dell'intervento.	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori.	Mancato o ritardo previsto autorizzazioni.	Cause di forza maggiore (invernalata, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.).	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti di ordigni bellici, ecc.).	Redazione e/o approvazione di perizie di variante.	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, contenzioso con le imprese, fallimenti, ecc.).	Interferenze con altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento.	Espropri	Bibbiato di proroga verificato
87	0	4	3	8	1	2	8	4	4	1	5	18
88	0	2	4	10	2	2	8	4	5	0	4	19
90	2	4	9	11	5	4	15	7	6	3	8	28
Totale complessivo	2	10	16	29	8	8	31	15	15	4	17	65

(frequenze percentuali)												
Anno	Incompletezza o carenza del progetto e degli interventi dell'intervento.	Indisponibilità del sito e degli immobili oggetto dell'intervento.	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori.	Mancato o ritardo previsto autorizzazioni.	Cause di forza maggiore (invernalata, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.).	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti di ordigni bellici, ecc.).	Redazione e/o approvazione di perizie di variante.	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, contenzioso con le imprese, fallimenti, ecc.).	Interferenze con altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento.	Espropri	Bibbiato di proroga verificato
87	0,00%	22,22%	16,67%	44,44%	5,56%	11,11%	44,44%	22,22%	22,22%	5,56%	27,78%	18
88	0,00%	10,53%	21,05%	52,63%	10,53%	10,53%	42,11%	21,05%	26,32%	0,00%	21,05%	19
90	7,14%	14,29%	32,14%	39,29%	17,86%	14,29%	53,57%	25,00%	21,43%	10,71%	28,57%	28
Totale complessivo	3,08%	15,38%	24,62%	44,62%	12,31%	12,31%	47,69%	23,08%	23,08%	6,15%	26,15%	65

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 20. CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI EX AGENSUD OGGETTO DI RICHIESTE DI VERIFICA, AI SENSI DELL'ART.8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3.4.1.993 N. 96 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI CAUSE SOTTOSTANTI LE RICHIESTE DI PROROGA, PER PIANO ANNUALE - Situazione al 31/12/02 (frequenze assolute)

COMPLESSO	Incompletezza o carenza del progetto esecutivo, dell'intervento.	Indisponibilità del sito e degli immobili oggetto	Costituzione nella fase di affidamento dei lavori.	Ritardo o rinvio della pratica autorizzativa.	Cause di forza maggiore (eventi catastrofici, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.).	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (opere geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti di eredi, edifici, ecc.).	Riduzione e/o approvazione di parte di variante.	Contenzioso in fase esecutiva (sequenze contenziose, controversie con imprese, fallimenti, ecc.).	Interferenza con attività, altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà flussi finanziari di finanziamento.	Espropri	Richieste di proroga verificate
Agricoltura	0	0	1	3	0	1	3	3	2	1	3	6
Altri	0	0	2	1	0	0	0	1	1	0	0	3
Ambiente	0	3	4	11	3	2	10	5	3	0	2	21
Beni Culturali	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
Edilizia Pubblica	0	1	0	6	2	2	7	2	1	2	5	11
Traporti e Telecomunicazioni	0	3	4	5	1	1	6	4	6	1	6	12
Turismo, Sport e Spettacolo	2	2	5	2	2	2	5	0	1	0	1	11
Totale complessivo	2	10	16	29	8	8	31	15	15	4	17	65

(frequenze percentuali)

COMPLESSO	Incompletezza o carenza del progetto esecutivo, dell'intervento.	Indisponibilità del sito e degli immobili oggetto	Costituzio nel fase di affidamento dei lavori.	Ritardo o rinvio della pratica autorizzativa.	Cause di forza maggiore (eventi catastrofici, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.).	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (opere geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti di eredi, edifici, ecc.).	Riduzione e/o approvazione di parte di variante.	Contenzioso in fase esecutiva (sequenze contenziose, controversie con imprese, fallimenti, ecc.).	Interferenza con attività, altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà flussi finanziari di finanziamento.	Espropri	Richieste di proroga verificate
Agricoltura	0,00%	0,00%	16,67%	50,00%	0,00%	16,67%	50,00%	50,00%	33,33%	16,67%	50,00%	6,67%
Altri	0,00%	0,00%	66,67%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%	3,33%
Ambiente	0,00%	14,29%	19,05%	52,38%	14,29%	9,52%	47,62%	23,81%	14,29%	0,00%	9,52%	32,14%
Beni Culturali	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	14,29%
Edilizia Pubblica	0,00%	9,09%	0,00%	54,55%	18,18%	18,18%	63,64%	18,18%	9,09%	18,18%	45,45%	27,27%
Traporti e Telecomunicazioni	0,00%	25,00%	33,33%	41,67%	8,33%	8,33%	50,00%	33,33%	50,00%	8,33%	50,00%	25,00%
Turismo, Sport e Spettacolo	18,18%	18,18%	45,45%	18,18%	18,18%	18,18%	45,45%	0,00%	9,09%	0,00%	9,09%	27,27%
Totale complessivo	3,08%	15,38%	24,62%	44,62%	12,31%	12,31%	47,69%	23,08%	23,08%	6,15%	26,15%	33,85%

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 21 - Convenzioni e progetti speciali ex Agensud oggetto di richieste di verifica, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 3.4.1993 n. 96 e successive modificazioni - cause sospettive le richieste di proroga per regione - Situazione al 31/12/2001

Regione	Incompletezza e carenze del progetto esecutivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, scioperi, ecc.)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, ritrovamento di ordigni bellici ecc.)	Redazione e/o approvazione di progetto di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc.)	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	Espropri	Richiesta di proroga verificata
Abruzzo	1	1	2	2	0	0	2	2	1	0	2	6
Basilicata	0	1	2	4	0	0	2	1	2	0	1	6
Calabria	1	1	2	2	0	0	6	1	0	0	2	8
Campania	0	1	3	10	2	2	9	4	4	1	4	19
Lazio	0	0	0	0	1	2	1	2	0	1	2	2
Molise	0	1	2	2	0	2	1	0	1	0	0	6
Puglia	0	1	2	3	1	1	4	1	1	0	2	5
Sardegna	0	2	1	5	3	0	4	1	3	1	2	7
Sicilia	0	2	2	1	0	0	2	3	3	1	2	6
Totale complessivo	2	10	16	29	8	8	31	15	15	4	17	65

(Frequenze percentuali)

Regione	Incompletezza e carenze del progetto esecutivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, scioperi, ecc.)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, ritrovamento di ordigni bellici ecc.)	Redazione e/o approvazione di progetto di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc.)	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	Espropri
Abruzzo	16,67%	16,67%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%	33,33%	33,33%	16,67%	0,00%	33,33%
Basilicata	0,00%	16,67%	33,33%	66,67%	0,00%	0,00%	33,33%	16,67%	33,33%	0,00%	16,67%
Calabria	12,50%	12,50%	25,00%	25,00%	12,50%	12,50%	75,00%	12,50%	0,00%	0,00%	25,00%
Campania	0,00%	5,26%	15,79%	52,63%	10,53%	10,53%	47,37%	21,05%	21,05%	5,26%	21,05%
Lazio	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	100,00%	50,00%	100,00%	0,00%	50,00%	100,00%
Molise	0,00%	16,67%	33,33%	33,33%	0,00%	33,33%	16,67%	16,67%	16,67%	0,00%	0,00%
Puglia	0,00%	20,00%	40,00%	60,00%	20,00%	20,00%	80,00%	0,00%	20,00%	0,00%	40,00%
Sardegna	0,00%	28,57%	14,29%	71,43%	42,86%	0,00%	57,14%	14,29%	42,86%	14,29%	28,57%
Sicilia	0,00%	33,33%	33,33%	16,67%	0,00%	0,00%	33,33%	50,00%	50,00%	16,67%	33,33%
Totale complessivo	3,08%	15,38%	24,62%	44,62%	12,31%	12,31%	47,69%	23,08%	23,08%	6,15%	26,15%

denza è, in Campania, quello relativo al mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni, mentre, in Calabria, è quello relativo alla redazione ed approvazione delle perizie di variante.

L'esperienza, derivante dai sopralluoghi effettuati da quando la Cassa Depositi e Prestiti è subentrata all'Agensud nella gestione delle convenzioni, ha consentito di individuare un ulteriore limite operativo, che, pur non essendo quantificabile, ha pur tuttavia inciso notevolmente sulla tempistica realizzativa delle opere finanziate.

Tale limite consiste nella generica difficoltà che incontrano, nella gestione di progetti particolarmente impegnativi, sia da un punto di vista tecnico che finanziario, gli enti attuatori di ridotte dimensioni a causa di una capacità organizzativa assolutamente inadeguata alle problematiche, che inevitabilmente insorgono nella realizzazione di opere di un certo livello.

In particolare ciò è stato riscontrato nei casi di convenzioni stipulate con comuni aventi una popolazione di poche migliaia di abitanti e, quindi, con bilanci annuali di gran lunga inferiori all'importo stesso dei lavori, o con piccoli consorzi dalle scarse risorse economiche.

8.1.2. Accertamenti relativi alle variazioni progettuali

Come già esposto in precedenza, la procedura relativa all'approvazione delle perizie di variante, che comportino modifiche essenziali alla natura delle opere ovvero opere complementari o aggiuntive, è stata disciplinata dalla deliberazione CIPE del 22.11.1994 e dalla circolare del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica del 16.3.1995.

In particolare la citata delibera dispone che il Nucleo Ispettivo (ora Unità di Verifica) verifichi "l'attuazione delle opere predisponendo apposita relazione". La documentazione necessaria per la predisposizione di detta relazione viene trasmessa all'Unità di Verifica dall'Ente attuatore tramite la Cassa Depositi e Prestiti, che fornisce anche la documentazione di base (testo della convenzione, precedenti rapporti ispettivi dell'Agensud, ecc.) necessaria per l'effettuazione delle verifiche di competenza.

Nel corso del 2001 l'Unità di Verifica ha predisposto 8 relazioni riguardanti variazioni progettuali da sottoporre al CIPE; nella Tab. 22 sono riportate le convenzioni cui le variazioni si riferiscono, con l'indicazione della data delle 7 deliberazioni CIPE di approvazione, intervenute nel corso del 2001.

8.1.3. Chiusura delle convenzioni

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

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 22 - Convenzioni con variazione oggetto di relazione al C.I.P.E. ex art. 7 L. 104/1995

NUM. CONVENZIONE	OGGETTO CONVENZIONE	COMPARTO	ENTE ATTUATORE	IMPORTO FINANZIAMENTO	DELIBERA CIPE
1 87_00235	Sistemazione e difesa sorgenti del Ciane per l'Acquedotto a servizio Asi Siracusa	Ambiente	CONSORZIO BONIFICA PALLUDI LISIMELIE - SIRACUSA	7.200	03/05/2001
2 87_00361	Strada collegata agglomerato Val Sinello con A/14 E 5516	Trasporti e Telecomunicazioni	CONSORZIO PER L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DEL VASTESE-VASTO (CH)	6.157	03/05/2001
3 88_00035	Completamento della sporgente prospiciente del Molo di Costa Morena nel porto medio di Brindisi e del dragaggio dei fondali (B0027)	Trasporti e Telecomunicazioni	CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE E DI SERVIZI REALI ALLE IMPRESE (EX CONSORZIO ASI)	34.500	03/05/2001
4 88_00132	Nastri trasportatori nel porto di Manfredonia (1° lotto) B0015	Altri	CONSORZIO LO SVILUPPO INDUSTRIALE DI FOGGIA E DI SERVIZI REALI ALLE IMPRESE DELLA PROVINCIA DI FOGGIA	118.000	03/05/2001
5 88_00287	Irrigazione area di rispetto 3° lotto - 2° Fase (B0389)	Agricoltura	CONSORZIO BONIFICA PALLUDI LISIMELIE-SIRACUSA	7.800	03/05/2001
6 88_00298	Sirada dallo vincolo Anas del campo sportivo al ponte S. Pietro ed alla zona industriale 1° strada (B0669)	Trasporti e Telecomunicazioni	COMUNE DI CAMPOBASSO	33.500	04/04/2001
7 90_00094	Sistemazione corsi d'acqua minori comprensorio: Anapo, Cifalino-Scandurra etc., con bacini accumulo uso irriguo.	Agricoltura	CONSORZIO BONIFICA PALLUDI LISIMELIE-SIRACUSA	29.000	03/05/2001
8 90_00150	Interventi per il riordino idrogeologico mediante irrigazione del fondo valle Ufita (C2613)	Ambiente	CONSORZIO BONIFICA UFITA -GROTTAMINARDA (AV)	25.440	

Ciò in quanto, all'atto del trasferimento, in ordine a molte convenzioni erano già state realizzate le opere o i progetti dalle stesse finanziate senza che fosse intervenuto il relativo provvedimento di chiusura.

Di conseguenza, dopo lo sforzo iniziale di eliminazione dell'arretrato, tanto più complesso quanto più remota era la conclusione dei lavori, l'attività odierna è incentrata sulla predisposizione dei decreti relativi a quelle convenzioni che, man mano, raggiungono gli obiettivi prefissati.

Peraltro va considerato che le opere ancora in corso sono proprio quelle che hanno comportato le maggiori difficoltà, tanto è vero che ancora vengono avanzate richieste di proroga, e, quindi, le convenzioni che si trovano nelle condizioni di essere chiuse sono molto diluite nel tempo.

Nel 2001 sono pervenute dalla Cassa DD.PP. n. 7 richieste di chiusura delle convenzioni (Tab. 23), tutte relative ad opere.

Dalla stessa tabella risulta altresì che, alla scadenza dell'anno, risultano chiuse - con l'invio alla Cassa DD.PP. del decreto di approvazione e dei relativi allegati - 4 pratiche, tutte relative a opere.

Tabella 23 - DELLE RICHIESTE DI CHIUSURA DELLE CONVENZIONI EX AGENSUD (artt. 8 e 9 decreto legislativo n. 96/93)

OGGETTO	Pervenute	Inviato Alla Cassa DD.PP. Con provvedimento definitivo
Opere	24	4
Studi e/o progettazioni	1	0
Progetti Speciali	2	0
Totale complessivo	27	4

9. SVILUPPO DEL SISTEMA INFORMATIVO

L'esigenza di disporre di una strumentazione avanzata, rivolta all'automazione dei processi svolti, è diventata più stringente in quanto le competenze dell'Unità di verifica - in particolare quelle assegnate dal QCS 2000-2006 - presuppongono il pieno "colloquio applicativo" con le diverse strutture operanti nel comparto.

Già negli anni scorsi, l'UVER ha implementato i progetti di riqualificazione del proprio sistema informativo, con l'obiettivo di rendere più efficace la fruibilità delle informazioni prodotte con l'attività di verifica.

Tali azioni hanno permesso di conseguire i seguenti risultati:

- riconversione degli archivi settoriali esistenti in database relazionali;
- riclassificazione su base territoriale (a livello di Comune) della localizzazione e degli enti attuatori di tutti gli interventi presenti negli archivi settoriali;
- realizzazione di una prima versione di archivio integrato (DBUVER) contenente i dati riguardanti "anagrafico degli interventi", gli importi di finanziamento e le verifiche effettuate.

La messa in produzione del nuovo archivio, effettuata con esclusivo ricorso all'operato del personale UVER, ha evidenziato le potenzialità di uno strumento informativo trasversale ai vari settori di programmazione finanziaria.

9.1. Adeguamenti funzionali e uso dell'archivio integrato

Nel corso del 2001 si è proceduto ad un ulteriore perfezionamento del software e al completamento dell'archiviazione dei testi dei rapporti di verifica. Sono state anche sperimentate le possibilità di confronto dei dati con altri archivi tematici, di diversa fonte, riguardanti informazioni sugli investimenti pubblici prodotte su scala territoriale.

Può essere interessante far rilevare come, collegando gli importi di finanziamento degli interventi registrati nella banca-dati (periodo di attività di verifica 1985-2001), aggregati a livello provinciale, con i dati dell'universo "Opere pubbliche - Lavori eseguiti" (dettaglio provinciale, annuale 1985-1997 rilevazione ISTAT) della "Banca Dati Territoriale", sviluppata e gestita dal SINIT, si è constatato che l'archivio UVER contiene, in termini quantitativi, una serie storica di interventi con importi di finanziamento che, con le debite riserve dovute alla diversa impostazione della formazione del dato e agli scostamenti dei periodi temporali presi in esame, rendono significativi alcuni confronti con gli importi dei lavori "eseguiti" rilevati dall'ISTAT.

La diversa formazione del dato è sostanzialmente dovuta al fatto che i dati ISTAT fanno riferimento ai lavori eseguiti (realizzati), mentre quelli attualmente registrati in DBUVER riguardano gli importi dei lavori in corso di esecuzione, ovvero di quelli ultimati.

Dall'esame della prima tabella (Tab. 24), si nota che l'archivio UVER contiene programmi di investimenti pubblici distribuiti su tutto il territoriale nazionale (in particolare per i settori di programmazione relativi al Fondo Investimenti Occupazione -FIO-, edilizia sanitaria e completamenti di cui alla legge 208/98).

Per le regioni meridionali (Tab. 25), risulta interessante il confronto a livello provinciale degli importi dei finanziamenti verificati, registrati nell'archivio UVER (riferiti, oltre che ai settori di programmazione già menzionati, ai progetti finanziati dall'ex Intervento Straordinario per il Mezzogiorno e dai Fondi strutturali comunitari) con quelli degli importi dei lavori eseguiti, rilevati dall'ISTAT.

I rapporti percentuali indicano che gli investimenti verificati dall'UVER, nel periodo preso in esame, rappresentano una quota molto importante di quelli finanziati con risorse pubbliche nel mezzogiorno.

Tabella 24 - Confronto tra gli importi dei lavori eseguiti 1985-1997 (fonte ISTAT) e gli importi dei finanziamenti oggetto della verifica UVER 1985-2001 (Importi in Mgl Euro)

	Opere pubbliche: lavori eseguiti 1985-1997 fonte ISTAT (1)	Importi Finanziamenti Investimenti Pubblici 1985-2001 in archivio UVER (2)	% (2/1)	Importi Finanziamenti verificati dall'UVER 1985-2001 (3)	% (3/1)
VALLE D'AOSTA	1.317.757,34	84.358,59	6,40%	61.680,45	4,68%
LOMBARDIA	12.344.589,34	1.864.539,04	15,10%	1.138.581,91	9,22%
TRENTINO-ALTO ADIGE	4.585.999,37	182.624,32	3,98%	126.007,22	2,75%
VENETO	7.490.898,48	1.333.700,88	17,80%	960.495,70	12,82%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3.387.150,55	419.653,77	12,39%	396.761,30	11,71%
LIGURIA	3.201.244,66	740.743,28	23,14%	631.325,18	19,72%
EMILIA-ROMAGNA	7.263.206,06	1.246.992,41	17,17%	917.125,71	12,63%
PIEMONTE	7.504.163,68	1.299.639,00	17,32%	949.705,88	12,66%
Totale Nord	47.095.009,48	7.172.251,29	15,23%	5.181.683,34	11,00%
LAZIO	9.315.607,33	2.034.837,29	21,84%	1.571.783,58	16,87%
TOSCANA	5.562.047,65	1.750.701,43	31,48%	1.254.256,23	22,55%
MARCHE	2.312.236,93	616.371,74	26,66%	488.804,82	21,14%
UMBRIA	1.217.942,23	328.980,15	27,01%	264.990,63	21,76%
Totale Centro	18.407.834,13	4.730.890,61	25,70%	3.579.835,26	19,45%
ABRUZZO	2.240.166,40	1.436.143,58	64,11%	1.002.828,65	44,77%
MOLISE	801.809,66	877.566,87	109,45%	508.325,74	63,40%
CAMPANIA	6.778.357,36	4.823.141,81	71,16%	4.117.347,99	60,74%
PUGLIA	4.744.352,29	3.606.732,01	76,02%	3.135.869,26	66,10%
BASILICATA	2.189.873,83	1.623.705,90	74,15%	1.186.148,94	54,17%
CALABRIA	4.002.211,98	2.184.293,95	54,58%	1.749.258,55	43,71%
SICILIA	7.941.833,53	4.911.367,40	61,84%	4.555.740,34	57,36%
SARDEGNA	3.961.592,65	2.785.404,07	70,31%	1.697.253,65	42,84%
Totale Sud	32.660.197,70	22.248.355,58	68,12%	17.952.773,13	54,97%
* PLURIREGIONALE *	0,00	488.296,57	0,00%	383.471,31	0,00%
Totale Pluriregionale	0,00	488.296,57	0,00%	383.471,31	0,00%
Totale Italia:	98.163.041,31	34.639.794,05	35,29%	27.097.763,03	27,60%

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 25 - Confronto tra gli importi dei lavori eseguiti 1985-1997 (fonte ISTAT) e gli importi dei finanziamenti oggetto della verifica UVER 1985-2001 (ripartizione SUD) (Importi in Mig. Euro)

	Opere pubbliche: lavori eseguiti 1985-1997 fonte ISTAT	Importi Finanziamenti Investimenti Pubblici 1985-2001 in archivio UVER	Importi Finanziamenti verificati dall'UVER		
	(1)	(2)	% (2/1)	% (3)	% (3/1)
L'AQUILA	591.336,95	482.890,35	81,66%	318.729,31	53,90%
TERAMO	421.101,91	263.029,97	62,46%	210.496,64	49,99%
PESCARA	503.116,30	170.240,72	33,84%	135.677,88	26,97%
CHIETI	724.611,24	450.024,84	62,11%	269.444,71	37,18%
PLURIPROVINCIALE	0,00	69.957,70	0,00%	68.480,12	0,00%
Totale ABRUZZO	2.240.166,40	1.436.143,58	64,11%	1.002.828,65	44,77%
CAMPOBASSO	438.450,22	601.428,43	137,17%	355.076,15	80,98%
ISERNIA	363.359,45	256.586,78	70,62%	139.999,73	38,53%
PLURIPROVINCIALE	0,00	19.551,66	0,00%	13.249,85	0,00%
Totale MOLISE	801.809,66	877.566,87	109,45%	508.325,74	63,40%
CASERTA	1.500.808,26	602.929,30	40,17%	516.747,62	34,43%
BENEVENTO	558.934,96	412.250,93	73,76%	190.141,92	34,02%
NAPOLI	2.926.131,17	2.479.057,62	84,72%	2.300.596,46	78,62%
AVELLINO	598.696,98	337.251,77	56,33%	272.432,61	45,50%
SALERNO	1.193.785,99	755.248,60	63,26%	607.739,73	50,91%
PLURIPROVINCIALE	0,00	236.403,59	0,00%	229.689,65	0,00%
Totale CAMPANIA	6.778.357,36	4.823.141,81	71,16%	4.117.347,99	60,74%
FOGGIA	904.603,70	704.111,59	77,84%	578.145,69	63,91%
BARI	1.243.953,06	1.376.004,73	110,62%	1.085.848,92	87,29%
TARANTO	774.765,92	537.588,04	69,39%	519.381,69	67,04%
BRINDISI	1.137.267,53	261.760,53	23,02%	251.979,35	22,16%
LECCE	683.762,08	646.850,13	94,60%	620.096,63	90,69%
PLURIPROVINCIALE	0,00	80.416,99	0,00%	80.416,99	0,00%
Totale PUGLIA	4.744.352,29	3.606.732,01	76,02%	3.135.869,26	66,10%
POTENZA	1.432.200,05	1.065.702,57	74,41%	750.597,03	52,41%
MATERA	757.673,77	516.391,36	68,15%	393.939,95	51,99%
PLURIPROVINCIALE	0,00	41.611,97	0,00%	41.611,97	0,00%
Totale BASILICATA	2.189.873,83	1.623.705,90	74,15%	1.186.148,94	54,17%
COSENZA	1.733.724,64	797.034,81	45,97%	615.690,79	35,51%
CATANZARO	927.888,16	471.669,56	50,83%	405.909,62	43,75%
REGGIO DI CALABRIA	1.238.027,24	506.728,79	40,93%	408.909,27	33,03%
CROTONE	52.197,78	79.237,55	151,80%	64.967,33	124,46
VIBO VALENTIA	50.374,17	109.156,63	216,69%	70.179,62	139,32
PLURIPROVINCIALE	0,00	220.466,60	0,00%	183.601,91	0,00%
Totale CALABRIA	4.002.211,98	2.184.293,95	54,58%	1.749.258,55	43,71%
TRAPANI	595.415,41	436.423,64	73,30%	424.386,58	71,28%
PALERMO	1.777.853,81	876.131,76	49,28%	831.103,43	46,75%
MESSINA	1.492.475,74	486.371,99	32,59%	442.424,61	29,64%
AGRIGENTO	627.466,21	622.990,60	99,29%	569.786,75	90,81%
CALTANISSETTA	450.055,00	263.974,65	58,65%	255.514,05	56,77%
ENNA	263.388,37	118.182,95	44,87%	102.017,85	38,73%
CATANIA	1.640.542,38	599.153,67	36,52%	512.448,31	31,24%
RAGUSA	274.897,61	162.981,40	59,29%	112.350,03	40,87%
SIRACUSA	819.738,98	567.968,00	69,29%	528.778,22	64,51%
PLURIPROVINCIALE	0,00	777.188,74	0,00%	776.930,51	0,00%
Totale SICILIA	7.941.833,53	4.911.367,40	61,84%	4.555.740,34	57,36%

9.2. Progetto di riorganizzazione delle banche dati UVER

In collaborazione con i tecnici del SINIT, è stato redatto un progetto preliminare di riorganizzazione delle banche dati dell'UVER, al fine di una **implementazione del sistema informativo** che, tenendo conto delle linee guida definite per lo sviluppo di altre basi dati (in particolare i criteri di classificazione previsti per il progetto di introduzione del Codice Unico di Progetto "CUP", il cui sviluppo è in corso nell'ambito della costruzione presso il CIPE del MIP, "Monitoraggio Investimenti Pubblici" di cui all'art.1 della L.144/99), **deve essere orientata al completamento dell'opera di standardizzazione e automazione delle informazioni raccolte dall'UVER.**

Per ottenere la completa automazione dei flussi informativi disponibili presso l'UVER sono stati individuati i seguenti interventi:

- in una **prima fase**, la elaborazione e realizzazione di un progetto per la costruzione di un data warehouse contenente i dati omogenei dei risultati delle verifiche (già memorizzati nei diversi database costruiti per settore di verifica), con la classificazione degli interventi mediante il CUP;
- in una **seconda fase**, l'attuazione di un progetto specifico per l'automazione dei flussi di alimentazione del database (trasferimento automatico dei dati dai rapporti di verifica). La soluzione progettuale dovrebbe prevedere il work-flow dei processi.

Per l'attuazione del progetto relativo alla **prima fase**, è stato deciso di partire dai risultati già conseguiti con la realizzazione dell'**archivio integrato UVER**, procedendo alla sua **implementazione** con altre informazioni rilevate in sede di verifica, riguardanti l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi, nonché gli eventuali limiti operativi riscontrati. Per tale progetto dovranno essere svolte le seguenti attività:

- analisi dello schema concettuale dei dati;
- omogeneizzazione del formato dei dati già esistenti su più piattaforme;
- creazione e caricamento del database;
- collegamento e/o trasferimento dei dati ad altre Base Dati (Banca Dati Centrale del Ministero, di cui alla direttiva del Ministro 3.8.2000);
- realizzazione delle procedure di gestione e aggiornamento del database.

Per la realizzazione del progetto, dopo l'affidamento del servizio di sviluppo del progetto stesso a una società esterna, l'avvio della fase esecutiva è avvenuta nel mese di marzo 2002. Attualmente è in corso l'attività di creazione e caricamento del database.

9.3. Il potenziamento tecnologico della rete locale

La rete locale è stata ampliata da 36 a 45 postazioni di lavoro; le dotazioni informatiche sono state parzialmente adeguate alle esigenze individuate nell'anno 2000 con 18 nuove stazioni a 128 MB di memoria RAM.

Nel mese di settembre sono stati assegnati 22 computer portatili, utilizzati a supporto dell'attività di verifica in loco.

In seguito all'attivazione del contratto MTBPE-CONSIP/EDS, nel periodo settembre-dicembre 2001 è stata pianificata la centralizzazione della posta e l'attivazione del Call-Center unificato per tutta l'utenza MTBPE, con la messa in funzione nel sistema informativo dell'UVER dei seguenti servizi di prima attuazione:

- trasferimento delle caselle di posta elettronica dal server Domino al servernte, ubicato presso il Centro Comunicativo;
- aggiornamento della versione del software di posta e installazione di nuovo software di gestione rete (Tivoli);
- censimento delle postazioni di lavoro ai fini della identificazione tramite codice numerico (Asset Tag). In questa fase è stata fornita la base di dati sulla consistenza delle infrastrutture informatiche dell'UVER, comprendente l'archivio completo dell'hardware (PC, periferiche, hardware di rete) con le specifiche di ciascuna stazione di lavoro. Ciò ha consentito di agevolare il lavoro dei tecnici incaricati del censimento.

Si sottolinea che lo schema logico dei dati, gestito dell'UVER, è stato anche utilizzato come standard delle informazioni rilevate presso le altre strutture del Dipartimento;

- attivazione del servizio di Call-center. Il servizio accentra le chiamate per i guasti alle macchine e delega poi all'help desk del SINIT o a società di assistenza tecnica la manutenzione dell'hardware e del software. Ugualmente tutte le attività di installazione, movimentazione, aggiunta e cambiamento (IMAC) devono essere comunicate alla società EDS, tramite appositi moduli.

Per consentire questi servizi, rientranti nel Lotto 2 RUPA, è stato installato un quarto server (server Tivoli), che consentirà anche lo scambio di informazioni tra Amministrazioni pubbliche.

