

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

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

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

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

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

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

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

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

Diffondere il metodo: il gemellaggio con l'Ungheria

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

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

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

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

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

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

Pianificazione, programmazione e territorio

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

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

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

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

Studi di fattibilità e grandi progetti

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

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

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

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

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

Grandi progetti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ITER DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La chiusura del procedimento può avvenire attraverso un duplice parere:

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

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

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

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

4. SINTESI

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

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

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

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

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

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

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

APPENDICE: DALLA PROGRAMMAZIONE ALLA REALIZZAZIONE

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

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

Il gap infrastrutturale e la ripresa degli investimenti

Nell'ultimo quinquennio il volume di investimenti in infrastrutture ha ripreso a crescere, passando da 26.000 miliardi del 1995 a 33.000 miliardi del 2000. La ripresa, di circa 20 punti percentuali (13 punti in termini reali), se continuasse, riporterebbe il Paese nel corso dei prossimi anni a livelli di investimento in infrastrutture paragonabili a quelli, notevoli, raggiunti nei primi anni '90¹³.

Già il settore delle costruzioni, nel suo complesso, nel corso del 2001 si è riposizionato su volumi di investimento prossimi, in termini reali, a quelli dei primi anni '90¹⁴ ed anche l'occupazione nelle costruzioni è cresciuta, specie al Sud, ritornando, con 1.690.000 unità, ai livelli elevati raggiunti nel 1993.

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

Non è tanto nella carenza di risorse pubbliche¹⁵ e private quanto piuttosto nella carenza di progetti (e nelle carenze dei progetti) infatti che già oggi e soprattutto in prospettiva potrà presentarsi il collo di bottiglia esiziale nella rincorsa al recupero del ritardo infrastrutturale. Pochi progetti disponibili e pochi progetti di qualità adeguata a preservare dalle sorprese che si possono presentare nella fase di attuazione sono causa di impegni non trasformati in spesa (i residui) e di spesa non trasformata in opere fruibili (le incompiute).

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

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

15. Risorse sovente non spese.

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

Dare attuazione alla programmazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un indicatore delle attese di attuazione

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

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

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

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

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

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

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

18. Fonte: Osservatorio OICE (2001).

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

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

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

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

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

Anticipare i nodi critici della progettazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DOCUMENTI DI LAVORO REDATTI NEL PERIODO DI RIFERIMENTO

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

Segue: