

I meccanismi sanzionatori e premiali

Il sistema di premialità del 6 per cento è basato sul soddisfacimento di indicatori quantificati e verificabili, riportati nelle tavole III.7a e III.7b, che mirano ad accelerare l'attuazione di alcuni importanti passi della riforma per la semplificazione e riqualificazione della P.A., a completare l'attuazione delle riforme in settori rilevanti quali le risorse idriche, i rifiuti, i beni culturali, il monitoraggio ambientale, a predisporre e attuare una progettazione territoriale integrata di qualità e aumentare il grado di concentrazione dei fondi in un numero limitato di obiettivi. L'attribuzione finanziaria relativa a ciascun indicatore è assegnata alle Autorità di gestione singolarmente in base al soddisfacimento dei requisiti di ogni indicatore. Per questo motivo anche il soddisfacimento di un numero ridotto di indicatori permette di accedere a una parte della riserva e di beneficiare dell'attribuzione delle risorse non distribuite, proporzionalmente a quanti indicatori sono stati effettivamente soddisfatti. Poiché la quota delle eccedenze può variare molto in base al comportamento degli altri programmi operativi, il successo relativo di un programma può essere largamente premiato, perché migliore rispetto agli altri, anche se in termini assoluti ha soddisfatto solo in parte i requisiti richiesti.

Gli indicatori di premialità

Il sistema di premialità per la quota del 4 per cento ha l'obiettivo di incentivare le Autorità di gestione a gestire in modo più efficace gli stessi Programmi Operativi. La riserva è allocata secondo criteri di efficacia, gestione e attuazione finanziaria misurata attraverso 8 indicatori individuati in accordo con la Commissione Europea, presentati nella tavola III.8. L'accesso al 4 per cento delle risorse complessive allocate inizialmente al Programma operativo avviene se sono stati soddisfatti al 2003 i requisiti previsti per sei degli otto indicatori individuati. Poiché il sistema di indicatori è lo stesso per POR e PON, l'ammontare di risorse non assegnate da attribuire ai programmi con performance elevate dipende dal comportamento dei 13 Programmi Operativi. Una performance insufficiente di un numero anche limitato di programmi può generare un ammontare considerevole di risorse da riallocare, soprattutto se i programmi insufficienti sono di ampie dimensioni.¹¹ Queste eccedenze sono destinate ai programmi che si sono aggiudicati la riserva del 4 per cento proporzionalmente alla loro dotazione di bilancio iniziale, tenendo conto del numero di criteri soddisfatti.

Una fotografia adeguata di come le diverse Amministrazioni si stanno muovendo nel tentare di soddisfare i diversi requisiti si potrà avere a fine marzo 2002, quando verranno presentati i dati al 31 dicembre 2001. Una prima Relazione di monitoraggio¹² è stata comunque completata ad agosto di quest'anno sulla base dei dati disponibili a giugno 2001. Suo fine era quello di identificare subito i problemi esistenti, così da individuare le soluzioni possibili già in questi primi mesi. Fine della Relazione era anche quello di far emergere e rimuovere eventuali ostacoli nello stesso monitoraggio degli indicatori.

11. Se i tre programmi operativi di più ampie dimensioni fossero insufficienti, circa la metà dell'intera riserva di performance del 4 per cento andrebbe riallocata agli altri programmi. In questo caso, gli altri programmi, potrebbero raddoppiare le loro "risorse premiali". Le regole di attribuzione delle eccedenze del 4 per cento tuttavia limitano leggermente questa possibilità poiché ai programmi operativi eccellenti è allocata solo una quota delle eccedenze compresa tra il 50 e il 75 per cento. Le rimanenti risorse non attribuite saranno destinate a nuovi programmi decisi a metà percorso dal Comitato di Sorveglianza su proposta dell'Autorità di gestione del QCS.

12. Cfr. Prima Relazione sul monitoraggio della riserva di premialità del 6 per cento e del 4 per cento, agosto 2001 (inviata all'Autorità di gestione del QCS il 26.9.01).

Stato di attuazione: il 6 per cento

Per quanto riguarda la riserva del 6 per cento la prima relazione annuale di monitoraggio, condotta sui dati raccolti ¹³, ha permesso di constatare che i target previsti da tale sistema di premialità sono ambiziosi ma raggiungibili. Ciò richiede tuttavia una elevata e diffusa attenzione alla natura e cronologia dei passi istituzionali necessari a soddisfare i requisiti, la capacità da parte dei decisori politici di accelerare le proprie decisioni quando queste condizionano la possibilità di soddisfare i requisiti e una rafforzata competenza tecnica, amministrativa e di gestione dei processi complessi, come nel caso della progettazione integrata o della attuazione delle riforme nei settori delle risorse idriche e dei rifiuti.

Situazioni differenziate

Osservando i comportamenti delle singole amministrazioni coinvolte rispetto al complesso degli indicatori previsti, si evidenzia che solo due Regioni hanno avviato i percorsi normativi, amministrativi e gestionali necessari a soddisfare il complesso degli indicatori della riserva. Per le amministrazioni centrali, che devono soddisfare un numero inferiore di indicatori, gli elementi di criticità sono invece limitati e nel complesso sembra potersi ipotizzare il pieno soddisfacimento della maggior parte dei target da parte di tutte le amministrazioni ¹⁴.

Fra gli indicatori di avanzamento istituzionale, l'indicatore A10, *Istituzione e operatività delle Agenzie Regionali per l'Ambiente (ARPA)*, è quello che sembra possa essere più facilmente soddisfatto da tutte le Amministrazioni coinvolte. Quasi tutte le Regioni hanno infatti avviato il percorso istituzionale di costituzione e attivazione delle Agenzie; la situazione è molto diversificata per quanto riguarda invece la loro effettiva operatività. Le Regioni Basilicata e Campania stanno completando in questi mesi il percorso di attivazione operativa delle Agenzie con l'assegnazione del personale, delle risorse finanziarie, delle dotazioni strumentali e umane necessarie per poter effettivamente assolvere ai compiti istituzionali assegnati alle ARPA mentre per le altre regioni lo stesso percorso è ancora in pieno svolgimento. Il tempo a disposizione per attivare pienamente le ARPA sembra congruo e alla portata di quasi tutte le Amministrazioni.

Ugualmente positiva è la valutazione dei dati relativi all'indicatore A.3, *Creazione e funzionamento dei Nuclei di Valutazione ai sensi dell'art. 1 della l.144/99*, rispetto al quale le Amministrazioni, in particolare quelle regionali, si sono attivamente impegnate per soddisfare i requisiti previsti in scadenza fra luglio e dicembre del 2001. Pure con una notevole varietà di modelli, le Regioni prevedono un forte coinvolgimento del Nucleo - costituito quasi ovunque attraverso selezioni a evidenza pubblica dei componenti esterni - nelle procedure di attuazione dei rispettivi Programmi Operativi. Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali il processo di costituzione dei Nuclei è in corso, ma l'attivazione procede con qualche ritardo (cfr. para. III. 1.3. 4).

13. Si tratta dei dati presentati nelle relazioni annuali delle Autorità di gestione dei Programmi operativi, di quelli forniti dalle Amministrazioni centrali responsabili del monitoraggio e di quelli presentati in rapporti ufficiali di organismi preposti al monitoraggio di alcuni degli indicatori previsti (sportello unico, rifiuti, risorse idriche).

14. I meccanismi di attribuzione della riserva di premialità del 6 per cento tengono in considerazione il diverso grado di complessità degli indicatori cui devono far fronte le amministrazioni centrali e regionali. A tal fine infatti le eventuali eccedenze derivanti dalla mancata attribuzione, in tutto o in parte, del 6 per cento ai Programmi Operativi regionali e ai Programmi Operativi nazionali "costituiscono disponibilità finanziarie separate da attribuire rispettivamente alle Amministrazioni regionali e alle Amministrazioni centrali, a seconda che provengano dalla mancata performance di POR e PON" introducendo un meccanismo che mette in competizione, per le risorse eccedenti, separatamente Regioni e Amministrazioni centrali.

Promettenti appaiono i dati relativi all'indicatore A5, *Sportello unico per le imprese* in particolare in relazione al *target* della copertura di attivazione del servizio. Tuttavia, non si dispone ancora di dati relativi alla velocità di completamento dei procedimenti, requisito che potrebbe invece rivelarsi di più difficile adempimento. Dagli ultimi dati disponibili relativi all'attivazione dello sportello unico ¹⁵, le regioni obiettivo 1 nel loro complesso risultano servire attualmente circa il 59 per cento della popolazione regionale con punte di maggiore copertura per la Campania e la Sicilia e di minore copertura per la Sardegna, dove i dati indicano un livello pari a circa il 33 per cento ¹⁶.

Infine, l'analisi suggerisce che nel complesso tutte le Amministrazioni regionali hanno risposto positivamente al criterio C1, *Concentrazione delle risorse finanziarie in un numero limitato di misure per asse*, sia limitando il numero di obbiettivi oggetto di finanziamento sia concentrando maggiori risorse verso un numero limitato di misure per asse.

Le Amministrazioni regionali sono invece in largo ritardo rispetto alla piena attuazione delle riforme per il servizio idrico integrato e per i rifiuti urbani. Nel caso dell'indicatore A.8, *Attuazione del Servizio Idrico Integrato*, che prevede come *target* alla fine del 2002 la scelta del gestore, emerge la distanza che ancora oggi separa le Regioni dal dotarsi delle apposite strutture di governo del servizio: a tali strutture, note come Autorità di ambito, è affidato il compito di indirizzare e controllare, attraverso i Piani di ambito, gestori più efficienti per la fornitura di un livello di servizio adeguato alle esigenze degli utenti. Allo stato attuale, in nessun territorio regionale è stata operata la scelta del gestore del servizio idrico integrato. Il giudizio muta se si considera la dinamica degli eventi negli ultimi due anni, biennio che registra un'accelerazione confortante del percorso istituzionale: in base alla relazione del Comitato per la Vigilanza delle Risorse Idriche, presentata al Parlamento nel luglio 2001, su diciannove Autorità di ambito previste nel Mezzogiorno, dieci sono insediate e nelle regioni in cui ciò è avvenuto esse coprono in tutti i casi il 100 per cento della popolazione; agli inizi del 1999 solo un'Autorità di Ambito era insediata in Campania. Affinché le Regioni raggiungano il *target* posto è necessario che esse completino le norme di applicazione della legge 36/94 e che alle Autorità di ambito sia poi fornita adeguata assistenza tecnica qualificata.

Criticità

Riguardo all'indicatore A.9, *Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali*, si registra un notevole ritardo nella predisposizione degli strumenti programmatori, gestionali, tecnici e tariffari necessari all'attuazione del servizio sulla base di criteri di economicità e efficienza e rispetto della normativa ambientale. In nessuna Regione si è già data piena attuazione ai requisiti richiesti, ma si è nella maggior parte dei casi in una prima fase di preparazione del percorso normativo e/o regolamentare e di predisposizione degli strumenti gestionali necessari al soddisfacimento del criterio. Solo Puglia, Sardegna e Sicilia hanno adottato disposizioni per la definizione territoriale degli ATO. Per quanto riguarda invece la

15. Elaborazioni dell'Osservatorio per le semplificazioni amministrative presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri su dati rilevati dalle Prefetture (gennaio 2001).

16. I dati rilevati non contengono i risultati dei cosiddetti sportelli "chiavi in mano" finanziati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che dovrebbero influenzare in modo significativo i dati della prossima rilevazione.

disciplina delle forme di cooperazione fra gli enti locali per l'organizzazione del servizio, solo Sardegna, Basilicata e Puglia stanno concludendo il percorso di approvazione di atti che disciplinano tali forme di cooperazione fra Enti locali. Allo stato attuale, non risultano istituiti in nessuna regione gli organismi atti a garantire il funzionamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani né risultano determinate le tariffe di ambito.

Stato di attuazione: il 4 per cento

Il monitoraggio del sistema di premialità del 4 per cento rivela le incertezze cui fanno fronte le Autorità di gestione nel momento del passaggio alla fase di attuazione. Sono messe in evidenza le difficoltà di applicazione delle regole del sistema di premialità a sistemi di gestione non ancora pienamente a regime. Tuttavia è stato possibile osservare, già da questo avvio del monitoraggio, i primi effetti positivi che il sistema stesso ha avuto sulla attuazione dei Programmi Operativi.

Gli effetti del meccanismo

È questo il caso del requisito relativo alla quantificazione degli obiettivi degli indicatori di realizzazione fisica (criterio A.1.1, *Realizzazione fisica*¹⁷), che risulta rispettato da parte di tutte le Autorità di gestione: gli indicatori, che misureranno la capacità dei Programmi operativi di produrre ancorché solo in termini fisici, cioè di progetti conclusi, i risultati attesi, costituiscono un primo segnale di efficacia nella gestione del programma. Soddisfacente è anche, lo stato di attività per l'impostazione e l'avvio della attività di selezione del valutatore indipendente; esse sono in pieno svolgimento in questi mesi, con un ampio anticipo rispetto al passato.

Difficoltà si rilevano, invece, nel rispetto dei requisiti relativi all'impostazione dei sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo. I problemi maggiori si presentano per alcuni requisiti previsti dall'indicatore A.2.1, *Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio*, che premia la conformità degli indicatori di monitoraggio finanziari, fisici e procedurali a uno schema comune e la tempestività e regolarità della trasmissione dei dati al sistema centrale di monitoraggio. Mentre sono stati soddisfatti da quasi tutte le amministrazioni i requisiti relativi alla conformità degli indicatori finanziari e fisici, le amministrazioni hanno attualmente maggiori difficoltà a utilizzare e alimentare gli indicatori di monitoraggio procedurale. Tali indicatori rappresentano una delle novità del nuovo ciclo di programmazione e paiono scontare le difficoltà di interpretazione e attuazione.

Criticità

Per i criteri la cui scadenza è fissata per il 2003 emerge che i requisiti che più preoccupano le Autorità di gestione dei Programmi Operativi sono quelli relativi alla finanza di progetto e alla qualità dei criteri di selezione. Le preoccupazioni sono spesso generate dalla percezione, da parte dei responsabili del coordinamento dei Programmi Operativi, di non poter avere, stante il sistema delle responsabilità individuato nei programmi, il controllo preventivo della situazione e la conoscenza in tempo reale dell'andamento degli indicatori stessi.

Per l'indicatore A.3.2, *Finanza di progetto* non si rilevano tanto problemi di monitoraggio e valutazione, quanto difficoltà nell'attivare iniziative e soggetti istituzionali che siano appropriati al finanziamento di progetti con tecniche di fi-

17. Tale requisito aveva la scadenza del 30.4.01.

nanza di progetto. Ciò ha portato le Autorità di gestione a tenere in scarsa considerazione questo indicatore, sebbene il target fissato sia alla portata di tutte le Amministrazioni regionali e locali. Dalle relazioni e dagli incontri è stato possibile evincere una generale incompletezza di informazione delle Autorità di gestione rispetto alle procedure e modalità necessarie a finanziare interventi con tecniche di finanza di progetto o in partenariato pubblico-privato. Al fine di superare le difficoltà riscontrate, le Amministrazioni locali potrebbero far ricorso maggiormente all'assistenza della Unità Tecnica Finanza di Progetto, secondo le modalità previste dalla Delibera CIPE 57/01 ¹⁸. Analogamente, molte Amministrazioni esprimono dubbi sulla possibilità di rispettare il criterio A.2.3, *Qualità dei criteri di selezione*, che prevede che una percentuale consistente degli interventi finanziati con i fondi strutturali sia selezionata sulla base di analisi di fattibilità tecnico-economica, di integrazione del principio delle pari opportunità e di sostenibilità ambientale. Bisogna osservare che per il soddisfacimento di tali requisiti le Amministrazioni regionali e centrali avrebbero la possibilità di valorizzare gli studi di fattibilità, finanziati dalla delibera CIPE 106/99, che sono stati terminati nel corso del 2001 o che lo saranno a breve e che costituiscono un vasto bagaglio conoscitivo, di analisi accurate e vaglio delle opportunità progettuali a disposizione delle regioni Ob.1 e delle amministrazioni centrali (cfr. para. III.1.3.1). Molte Amministrazioni non sembrano percepire questa opportunità, anche per la mancanza di un'adeguata circolazione di informazioni all'interno dell'Amministrazione stessa.

18. In attuazione dell'articolo 57 della legge 388/00.

Tavola III.7a - INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6 PER CENTO PER I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI* (Totale risorse pubbliche, milioni di euro)**

Indicatori	Adempimenti per il soddisfacimento degli indicatori	punti (60)	Risorse Premiali						Totale
			Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Conferimento incarichi dirigenziali	A1 I. Recepimento dlgs 29/93 e provvedimento di indirizzo annuale per il 2002	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Attivazione unità controllo	A2 I. Adozione progetto realizzazione sistema controllo interno di gestione; II. Costituzione del servizio deputato al controllo, nomina responsabili e avvio strutture dedicate; III. Predisposizione progetto di formazione del personale; IV. Operatività del sistema	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Creazione Nuclei di Valutazione	A3 I. Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; II. Nomina Responsabile e avvio procedura selezione componenti	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Società dell'informazione	A4 Trasferimento dati di monitoraggio alla Regione da almeno 50% beneficiari individuati alla data della verifica per un importo >= 60% del totale della spesa effettuata	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Sportello unico	A5 I. Attivazione sportello per 80% popolazione regionale. II. 95% procedimenti conclusi entro termini massimi previsti oppure tempo medio procedimenti avvio nuovi impianti produttivi non > al 75% del termine max previsto	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Servizio per l'impiego	A6 I. Completamento percorso istituzionale ed inizio funzioni di erogazione dei servizi II. Centri per impiego attivati per almeno 50% popolazione regionale	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Pianificazione territoriale e paesistica	A7 Adeguamento ai requisiti richiesti per ciascuna regione (in base al TU 499/99)	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Attuazione servizio idrico integrato	A8 Scelta del gestore per almeno il 60% della popolazione o per l'unico ATO (ai sensi art. 9 L 36/94)	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Gestione rifiuti urbani e ATO	A9 I. Emanazione disposizioni per la delimitazione ATO e relativa disciplina; II. Evidenza dell'istituzione organismi per la cooperazione prescelta; III. Evidenza della determinazione tariffa di ambito e sue articolazioni; IV. Evidenza dell'approvazione programma interventi, piano finanziario e modello gestionale organizzativo	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Istituzione ARPA	A10 I. Approvazione legge regionale Istitutiva ARPA e nomina direttore e organi amministrativi; II predisposizione regolamento interno ARPA; III. assegnazione risorse finanziarie, dotazione strumentale, patrimoniale e di personale	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6
Totale A: Avanzamento istituzionale		35	52,8	141,6	271,7	187,5	138,2	274,0	1065,8

segue: Tavola III.7a - INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6 PER CENTO PER I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI * (Totale risorse pubbliche, milioni di euro) **

Indicatori	Adempimenti per il soddisfacimento degli indicatori	punti (60)	Risorse Premiali						Totale
			Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Attuazione dei PIT	I soglia	8	12,1	32,6	62,5	43,1	31,8	63,0	245,0
	II soglia	7	10,6	28,5	54,6	37,7	27,8	55,1	214,4
Totale B: Integrazione		15	22,7	61,1	117,1	80,8	59,6	118,1	459,4
Criterio di concentrazione	I soglia	6	9,3	24,9	47,8	33,0	24,3	48,2	187,4
	II soglia	4	6,2	16,6	31,9	22,0	16,2	32,1	125,0
Totale C: concentrazione		10	15,5	41,5	79,6	54,9	40,5	80,3	312,4
Totale A+B+C		60	91,0	244,2	468,4	323,2	238,3	472,4	1837,6

* Non sono incluse le risorse della riserva nazionale relative al POR Molise, pari a 12,272 milioni di euro, attribuite secondo i criteri del 4 per cento.

** Per le risorse nazionali si tratta di valori indicativi.

Tavola III.7b - INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6 PER CENTO PER I PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI * (Totale risorse pubbliche, milioni di euro) **

Indicatori		Adempimenti per il soddisfacimento degli indicatori	punti (60)	Risorse Premiali						Totale
				Pesca	Ricerca	Scuola	Sicurezza	Sviluppo	Trasporti	
Locale										
Conferimento incarichi dirigenziali	A1	Adozione disposizioni attuative sistema di valutazione risultati dirigenti per applicazione criterio contrattuale di differenziazione contributiva	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Attivazione unità di controllo	A2	I. Adozione progetto realizzazione sistema controllo interno di gestione; II. Costituzione del servizio deputato al controllo, nomina responsabili e avvio strutture dedicate; III. Predisposizione progetto di formazione del personale; IV. Operatività del sistema	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Creazione nuclei di Valutazione	A3	I. Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; II. Nomina Responsabile e avvio procedura selezione componenti	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Società dell'informazione	A4	Attuazione del mandato informatico di Pagamento	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Totale A: Avanzamento istituzionale			36	8,9	87,3	36,4	42,0	144,9	131,9	449,6
criterio di integrazione	I soglia	Rapporto tra impegni assunti tramite accordi Quadro e strumenti di Prog. Negoziata e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >= al 70% del valore medio del rapporto per tutti i PON	14	3,5	33,9	13,5	16,3	56,4	51,3	174,9
	II soglia	Rapporto tra impegni assunti tramite accordi Quadro e strumenti di Prog. Negoziata e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >= al valore medio del rapporto per tutti i PON	10	3,5	24,2	9,6	11,7	40,3	36,6	124,9
Totale B: Integrazione			24	6,0	58,2	23,1	28,0	96,6	87,9	299,8
Totale A+B			60	14,9	145,9	57,7	70,0	241,6	219,9	749,4

* Non è incluso il PON Assistenza Tecnica per il quale la quota di riserva nazionale del 6 per cento è attribuita secondo i criteri del 4 per cento.

** Per le risorse nazionali si tratta di valori indicativi.

Tavola III.8 - INDICATORI E RISORSE FINANZIARIE PER LA RISERVA PREMIALE DEL 4 PER CENTO

Indicatori		Adempimenti per il soddisfacimento degli indicatori
A1: Efficacia		
Realizzazione fisica	A.1.1	Raggiungimento di target prefissati di realizzazione fisica per un insieme di misure di valore complessivo pari almeno al 50% del costo totale del PO
A2: Gestione		
Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio	A.2.1	Adozione di un sistema di indicatori e procedure di monitoraggio rispondenti agli standard stabiliti e che assicuri fin dal primo anno di attuazione la disponibilità di dati finanziari, procedurali e fisici per tutte le misure
Qualità del sistema di controllo	A.2.2	Adeguamento del sistema di controllo al modello organizzativo indicativo nel QCS.
Qualità dei criteri di selezione	A.2.3	Adozione di procedure di selezione basate su (per quote sul totale impegni) analisi di fattibilità tecnico-economica (60% dei progetti al di sopra dei 10 miliardi), criteri di sostenibilità ambientale (50% negli assi più sensibili) e di sostegno alle pari opportunità (30%)
Qualità del sistema di valutazione in itinere	A.2.4	Affidamento dell'incarico di valutazione intermedia entro il 31.12.2001 e rispetto dei requisiti minimi previsti per il sistema di monitoraggio e valutazione
Qualità del sistema di valutazione degli effetti occupazionali	A.2.5	Definizione entro il 31.12.2001 di un programma di monitoraggio e valutazione degli effetti occupazionali degli interventi e diffusione annuale dei risultati delle attività
A3: Attuazione finanziaria		
Piano Finanziario	A.3.1	Raggiungimento di un livello di pagamenti per un ammontare corrispondente al 100% degli impegni relativi alle annualità 2000 e 2001
Finanza di progetto	A.3.2	Almeno 4 progetti selezionati entro il 2002 con meccanismi di Public Private Partnership (applicazione delle procedure previste ai sensi degli artt. 19 e 37bis e segg. della L. 109/94 ovvero costituzione di società miste pubblico-private ai sensi dell'art. 22 della L. 142/90 e dell'art 12 della L. 498/92)

Regioni	Risorse comunitarie	Totale Risorse Pubbliche della riserva (milioni di euro)*
Basilicata	34,23	68,47
Calabria	91,91	183,83
Campania	176,29	352,58
Puglia	121,65	243,30
Sardegna	89,70	179,40
Sicilia	177,81	355,62
Totale	691,60	1.383,23
Molise - Sostegno transitorio	8,00	16,00

Programmi Nazionali	Risorse comunitarie	Totale Risorse Pubbliche della riserva (milioni di euro)*
Scuola	21,71	43,42
Ricerca	54,74	109,47
Industria	90,91	181,83
Pesca	5,61	11,21
Sicurezza	26,33	52,66
Trasporti	82,75	165,51
Assistenza tecnica	14,35	28,71
Totale	296,40	592,80

* Per le risorse nazionali si tratta di valori indicativi

III.1.3.4 Nuclei di valutazione e verifica: stato di attuazione

Il rafforzamento delle competenze tecniche relative alla gestione degli investimenti pubblici da parte delle amministrazioni regionali e centrali sta proseguendo, specie nel Mezzogiorno. In particolare ha compiuto significativi progressi durante il 2001 il progetto, avviato con l'art.1 della legge 144/99, di costituire e attivare nelle amministrazioni centrali e regionali nuclei di valutazione e verifica e di sviluppare le loro relazioni in una rete federata.

Obiettivi La rilevanza del progetto è stata rimarcata dalla recente sentenza della Corte Costituzionale (luglio 2001), dove si riscontra la necessità che nell'attuale contesto di decentramento della gestione degli investimenti pubblici si rafforzino unità e qualità di indirizzi nella valutazione e nel monitoraggio di quegli investimenti¹⁹.

Risultati Grazie anche al coordinamento svolto da un Comitato tecnico paritetico Stato-Regioni e all'azione di assistenza tecnica comune svolta da DPS-Ministero dell'Economia e Dipartimento Funzione Pubblica, attraverso un Comitato tecnico-scientifico costituito presso il Formez, sono stati conseguiti i seguenti risultati:

- i Nuclei sono formalmente costituiti in quasi tutte le Regioni; nella grande maggioranza di quelle del Mezzogiorno, anche per la sollecitazione del QCS 2000-2006, è terminata la selezione a evidenza pubblica di esperti interni ed esterni; le amministrazioni centrali cominciano a muoversi collegando la costituzione del nucleo ai processi di riorganizzazione interna seguiti all'applicazione delle direttive del Decreto Legislativo 300 del 1999;
- è stato definito il quadro finanziario e il riparto delle risorse necessari all'operatività della rete e dei singoli Nuclei;
- è stata avviata e portata a conclusione (la fattibilità è pressoché ultimata) la progettazione della rete dei nuclei, di cui è ora possibile l'avvio sperimentale;
- sono in via di chiusura cinque progetti tipo di alta formazione rivolti ai nuclei e alle strutture di programmazione.

Attualmente, il nucleo di valutazione e verifica risulta formalmente costituito in 19 Regioni (tav. III.9 e III.10). Fra queste rientra la totalità delle Regioni dell'obiettivo 1.

19. Con la sentenza n. 14 del 27 luglio 2001, la Corte costituzionale, richiesta dalla provincia autonoma di Trento di un giudizio di legittimità costituzionale dell'art.1 (commi 1, 2 lettera a) e c), 3,4 e 9) della legge 144/99, ha apprezzato l'impianto dell'articolo in oggetto riconoscendogli natura di "riforma economico-sociale" e affermando che proprio il decentramento della gestione degli investimenti pubblici richiede un'attività di indirizzo nazionale in merito alla "valutazione tecnico-economica delle decisioni concernenti gli investimenti...(e il) monitoraggio su scala nazionale degli stessi, in vista della creazione di un quadro coordinato e unitario". La Corte ha giudicato non fondate le questioni di legittimità costituzionale in merito a tutti i commi dell'art.1 con eccezione, limitatamente agli effetti per la Regione Trentino Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano, del comma 4, laddove è affidato al Presidente del Consiglio e non al Consiglio dei Ministri il compito di decretare con funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Tavola III.9 - STATO DI ATTUAZIONE ¹ E TIPOLOGIA DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE E VERIFICA NELLE REGIONI E NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Voci	Regioni (e Prov. A.)		Amministrazioni centrali
	Centro-Nord (13)	Mezzogiorno (8)	(11)
Grado di Innovazione ² :			
- creazione di nuova struttura	5	8	9
- utilizzo di struttura preesistente	6	0	1
N° di componenti a tempo pieno di cui esterni	13 8	63 53	19 13
Quota componenti a tempo pieno (%) ³	20,3	73,2	25,0
Casi di ricorso a selezione di esterni in forma pubblica	nd	6	0

(1) La somma delle due opzioni non è pari al numero dei Nuclei poiché non tutti i dati sono disponibili.

(2) Diverse Amministrazioni (soprattutto centrali) non hanno fornito informazioni.

(3) La quota è calcolata sul complesso dei componenti esterni e interni a tempo pieno.

Dopo la Calabria che ha già concluso da tempo l'attività di selezione dei componenti del proprio Nucleo, le procedure - tutte attuate con bandi aperti e pubblici - sono state ultimate per i Nuclei di Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia, sono state avviate in Molise e Sardegna. I Nuclei delle Regioni obiettivo 1 potranno così presto avvalersi, oltre che dei componenti attivati dall'interno dell'amministrazione, di circa 50 esperti qualificati di nuova immissione provenienti dall'esterno. Tutte le Regioni obiettivo 1 hanno fruito, pure in forma diversa, dell'attività di assistenza tecnica DPS-DFP svolta presso il Formez (progetto Nuval).

Le funzioni e il ruolo affidati al Nucleo dalle diverse Regioni del Mezzogiorno variano in modo significativo. Si va dall'affidamento al Nucleo di una funzione di valutazione progettuale, anche a titolo vincolante, all'attribuzione di una funzione di promozione dei progetti, a compiti di programmazione. Comune è l'alta responsabilità tecnica affidata al Nucleo, e l'enfasi sulla costruzione e diffusione di metodi di valutazione condivisi con gli altri Nuclei della rete, il naturale ricorso (per tre quarti dei componenti) a risorse interne a tempo pieno. Si conferma così la validità di una impostazione normativa non rigida che ha lasciato alle singole amministrazioni il compito di trovare le forme più adatte del proprio rafforzamento tecnico.

L'attività di assistenza tecnica DPS-DFP ha interessato anche 7 amministrazioni centrali (anch'esse orientate a dare ai Nuclei caratteri di innovazione), dove l'attivazione è stata ritardata dai mutamenti in corso nella configurazione e nella stessa attribuzione di competenze dei Ministeri centrali. In altre amministrazioni centrali e Regioni, si osserva che la costituzione dei Nuclei è sinora avvenuta vuoi attribuendo tale funzione a strutture già esistenti, vuoi privilegiando risorse interne e soprattutto impegnando i componenti solo a tempo parziale (cfr tav. III.9). Le stesse amministrazioni stanno valutando se le soluzioni adottate colgano lo spirito e le opportunità offerte dalla legge.

L'attività di progettazione della rete federata dei Nuclei delle amministrazioni centrali e regionali è giunta a conclusione. Sono state disegnate e definite le caratteristiche e i requisiti della rete e delineate le fasi, le procedure, le modalità attraverso le quali si dovrà pervenire alla sua prossima attivazione. La rete è definita come "una piattaforma di comunicazione e condivisione di esperienze, di saper fare, di buone prassi e più in generale di strumenti informativi, metodologici e tecnici attraverso la quale i singoli funzionari ed esperti impegnati nei Nuclei possano tro-

**Attuazione
nel Mezzogiorno**

**Funzioni
dei Nuclei**

**Attuazione
nel Centro Nord
e nelle
Amministrazioni
centrali**

La rete

Tavola III.10 - STATO DI ATTUAZIONE DEI NUCLEI NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI CHE HANNO AVUTO ASSISTENZA TECNICA

Amministrazione	Provvedimento di istituzione del Nucleo	Data di avvio assistenza	Struttura		Risorse assegnate * (mil. Lire)	Responsabile nominato	Selezione pubblica (se presente)		Membri **			
			preesistente	nuova			Avvio	Conclusione	interni		esterni	
									a tempo pieno	a tempo parziale	a tempo pieno	a tempo parziale
Basilicata	L.R. 48/2000	ottobre 2000		X	1374	si	aprile 2001	settembre 2001	-	3	5	-
Calabria	Del. n. 249/2000	***		X	2304	si (posto vacante)	ottobre 2000	maggio 2001###	2	-	6	-
Campania	Del. n.270/2001	ottobre 2000		X	4026	si	maggio 2001	settembre 2001	-	-	11	-
Molise	Del. n. 98 /2001	ottobre 2000		X	1156	si	ottobre 2001	dicembre 2001 /gennaio 2002	-	-	4	1
Puglia	L.R.n.13/2000 art. 12 L.R. n. 14/2001 art. 48	giugno 2001		X	3077	si	luglio 2001	settembre 2001	-	1##	10	-
Sardegna	Del. 6/11/2000	dicembre 2000		X	2278	si	°		-	-	-	-
Sicilia	D.A. 120/2000	gennaio 2001		X	3963	si	giugno 2001°	novembre 2001	3	18	12	-
Abruzzo	Del. n. 85/2001	°		X	1551#	si	no	no	5	-	5	-
Emilia Romagna°°	Del. n. 41/99 Del. n. 197/2001	marzo 2001	X		2123##	si	no	no	2	-	1	1

* Relative agli anni 1999 e 2001, come da delibere CIPE 5/11/99, 3/5/2001. Si noti che la dotazione finanziaria annuale era nel 1999 di 8 miliardi (10 nel 2000) ed è stata portata a 40 miliardi (di cui 28 per le Regioni, 8 per le Amministrazioni centrali e 4 per le funzioni trasversali e di rete); inoltre, mentre a partire dal 2001 l'allocazione ha interessato tutte le Amministrazioni, nel 1999 essa ha riguardato solo le Regioni del Mezzogiorno e le funzioni trasversali, nel 2000 solo le Regioni Centro Nord e alcune Amministrazioni centrali. Cfr. Riquadro M.

** Il riferimento è ai membri previsti nei provvedimenti e/o nei bandi.

*** Avvio delle procedure per la costituzione del Nucleo precedente all'avvio del Progetto NUAL.

Relative agli anni 1999 e 2001, come da delibere CIPE 5/11/99, 3/5/2001.

Relative agli anni 2000 e 2001, come da delibere CIPE 4/8/00, 3/5/2001.

Selezione parzialmente conclusa, sono in corso di definizione incarichi di collaborazione per esterni.

° Avvio imminente.

°° Assistenza tecnica avviata dopo la costituzione.

Tavola III.11 - STATO DI ATTUAZIONE DEI NUCLEI NELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI REGIONALI (SENZA ASSISTENZA TECNICA)

Amministrazione	Provvedimento di istituzione del Nucleo	Struttura		Risorse assegnate * (mil. Lire)	Responsabile nominato	Membri **			
		preesistente	nuova			interni		esterni	
						a tempo pieno	a tempo parziale	a tempo pieno	a tempo parziale
Friuli Venezia Giulia	Del. 1255/2000 Del. 781/2001		X	1181	si	3	-	X	-
Lazio		nd	nd	2404	nd	nd	nd	nd	nd
Liguria	Del. n. 34/2001		X	1321	si	-	9	-	-
Lombardia	Del. 2764/2000	X		3806	si	-	7	-	7
Marche°	Del. 2242/91 Del. 1958/2001	X		1230	nd	-	6	4	-
Piemonte	DGR 2.10.2000		X	2222	si	nd	nd	nd	nd
Provincia Autonoma di Trento	L.R. 4/96 ***	X		962	nd	-	5	-	6
Provincia Autonoma di Bolzano		nd	nd	968	nd	nd	nd	nd	nd
Toscana	Del. 44/2001	X		1908	si	-	14	1	-
Umbria	Del. 712/2001 °°		X	1061	nd	nd	nd	nd	nd
Valle d'Aosta	Del. 2200/1999 Del. 2496/2000 Del. 973/2001	X		848	si	-	3	-	5
Veneto	Del. n. 3556/2000 Del. n. 250/2001		X	2237	si	-	-	-	-

* Relative agli anni 2000 e 2001, come da delibere CIPE 4/8/200, 3/5/2001 (cfr. nota * Tav. III.10).

** Il riferimento è ai membri previsti nei provvedimenti e/o nei bandi.

*** Intende integrare le funzioni ex L. 144/99 al preesistente Comitato formulazione progetti e piani entro il primo trimestre 2002.

^o Assistenza tecnica in corso di discussione

^{oo} Delibera per l'istituzione del Nucleo da rendere operativo nel 2° trimestre 2002

Tavola III.12 - STATO DI ATTUAZIONE DEI NUCLEI IN ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Amministrazione		Data di avvio assistenza	Provvedimento di istituzione del Nucleo	Struttura		Risorse assegnate * (mil. Lire)	Responsabile	Membri **			
Denominazione precedente	Denominazione attuale			preesistente	nuova			interni		esterni	
								a tempo pieno	a tempo parziale	a tempo pieno	a tempo parziale
Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per le pari opportunità	Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per le pari opportunità	dicembre 2000	D.M. 28.2.2000 D.M. 5.2.2001		X	800	si				4
Ministero degli affari esteri	Ministero degli affari esteri	marzo 2001	D.M. 27.4.2001		X	800	si		5**	6*	
Ministero dell'interno	Ministero dell'interno	gennaio 2000	D.M. 30.12.2000 D.M. 25.7.2001		X	800	nd		5	2	
Ministero dei lavori pubblici	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	dicembre 2000			X	parte 1.500	no	nd	nd	nd	nd
Ministero dei trasporti		dicembre 2000	D.M. 4.5.2001		X	(400 + parte 1.500)	no	nd	nd	nd	nd
Ministero per i beni e le attività culturali	Ministero per i beni e le attività culturali	dicembre 2000	D.P.R. 441/2000 D.M. 11.5.2001		X	1200	no	nd	nd	nd	nd
Ministero dell'industria, commercio e artigianato	Ministero delle attività produttive	aprile 201	D.M. 28.2.2001 ^{oo}		X	800	no	6 ^{oo}		5 ^{oo}	nd
Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento del turismo			D.M. 2.12.1999 ^{oo}		X		si		5 ^{oo}		
Ministero del commercio con l'estero			D.M. 19.11.1999 ^{oo}		X		nd		3 ^{oo}		

* Relative agli anni 2000 e 2001, come da delibere CIPE del 2/11/2000, 21/12/2000 e 3/5/2001. (cfr. nota * Tav. III.10)

** Il riferimento è ai membri previsti nei provvedimenti e/o nei bandi.

*** Nominati con D.M. n. 180/1676 del 5 giugno 2001.

^{oo} Provvedimenti in corso di revisione

Tavola III.13 - STATO DI ATTUAZIONE DEI NUCLEI IN ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (senza assistenza)

Amministrazione		Provvedimento di istituzione del Nucleo	Struttura		Risorse assegnate *(mil. Lire)	Responsabile	Membri **			
Denominazione recente	Denominazione attuale		preesistente	nuova			interni		esterni	
							a tempo pieno	a tempo parziale	a tempo pieno	a tempo parziale
Ministero delle politiche agricole e forestali	Ministero delle politiche agricole e forestali	D.M. 4.11.99 D.M. 2.8.2001		X	400	si	-	9	-	11
Ministero dell'ambiente	Ministero dell'ambiente e della tutela del patrimonio	°	X		1.100	nd	nd	nd	nd	nd
Ministero della sanità	Ministero della salute ***	D.M. 27.9.2000 D.M. 1.3.2001		X	400 1.100	si	-	4°°	-	11°°
Ministero del lavoro della previdenza sociale	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali			nd		no	nd	nd	nd	nd
Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	D.M. 23.4.2000		X	1.100	nd	nd	nd	nd	nd
Ministero della pubblica istruzione		D.M. 23.4.2001		X		nd	nd	nd	nd	nd

* Relative agli anni 2000 e 2001, come da delibere CIPE del 2/11/2000, 21/12/2000 e 3/5/2001. (cfr. nota * Tav. III.10)

** Il riferimento è ai membri previsti nei provvedimenti e/o nei bandi.

*** Ha aderito al progetto ma a Nucleo già costituito. Si sono svolti incontri preliminari per l'avvio di una collaborazione per lo svolgimento dell'attività formativa.

° Al giugno 2001 risultano in via di attribuzione le funzioni ex legge 144/99 alla preesistente commissione ex DPR 438/91.

°° Provvedimenti in corso di revisione

vare un supporto nello svolgimento delle specifiche attività operative nonché un raccordo strutturato con coloro che in altre realtà stanno svolgendo il medesimo lavoro". La rete si comporrà di 9 prodotti e il suo avvio sarà favorito da una organizzazione per sottoreti di amministrazioni che già condividono alcuni obiettivi (come, ad esempio, i Nuclei delle regioni obiettivo 1)

**Le risorse
disponibili**

L'insieme delle attività relative alla costituzione e attivazione dei singoli Nuclei e alla progettazione e attivazione della rete può fruire di risorse certe di cofinanziamento annuale stabilite dall'art.145 (comma 10) della legge 388/00 (Legge finanziaria 2001). Il Cipe, con deliberazione del 3 maggio 2001 ha provveduto al riparto per il 2001 delle risorse fra le amministrazioni impegnate nella costituzione e nell'attivazione del proprio Nucleo e fra le funzioni "orizzontali" di supporto all'attivazione della rete (cfr. Riquadro M). Per quanto riguarda il riparto delle annualità successive il Cipe ha stabilito che si terrà conto sia dell'effettivo impiego delle risorse, sia dello stato di attuazione delle attività dal punto di vista qualitativo, ovvero della rispondenza, nella costituzione e attivazione dei nuclei, ai criteri di "adeguati livelli di competenza tecnica e operativa" stabiliti dalla legge 144 del 1999. Questo criterio rappresenta sia una garanzia dell'impiego appropriato delle risorse stanziare dalla legge a fini di effettiva modernizzazione dell'amministrazione, sia un impulso alla creazione di strutture tecniche caratterizzate da omogeneità sufficiente a essere collegate in una rete.

**RIQUADRO M: I CRITERI DI RIPARTIZIONE DELLE RISORSE
DESTINATE ALLA RETE DEI NUCLEI
DI VALUTAZIONE E VERIFICA**

Il carattere innovativo e di alta specializzazione e competenza tecnica dei Nuclei di valutazione e verifica istituiti dalla l. 144/99 e soprattutto il principio a cui il progetto si ispira di "riforma economico-sociale" – come scrive la Corte Costituzionale nella sentenza del 27 luglio – necessario per assicurare, attraverso un'attività di indirizzo nazionale, un "quadro coordinato e unitario" alla valutazione e al monitoraggio di tutti gli investimenti pubblici, spiegano perché sia stato sin dall'inizio previsto un finanziamento nazionale del progetto. L'iniziale fondo di sostegno (10 miliardi annui) è stato incrementato dalla legge finanziaria 2001 (comma 10 dell'art.145) fino a un finanziamento annuale di 40 miliardi di lire.

A fronte di questo cospicuo importo e della rilevanza del progetto è stato necessario introdurre, dopo le assegnazioni preliminari, un criterio di riparto tra Amministrazioni basato su indicatori oggettivi e condivisi. Il criterio individua un fabbisogno di risorse potenziale ex ante. Esso è stato utilizzato in modo pressoché automatico (sulla base di una semplice dichiarazione di ogni singola Amministrazione circa l'avvio della costituzione operativa del Nucleo secondo i requisiti della legge) per il riparto dei fondi 2001. Dal 2002 il riparto, oltre che del suddetto criterio, terrà conto dell'effettivo stato di avanzamento nella costituzione e nell'operatività dei singoli nuclei, secondo i requisiti di alta competenza e integrazione nell'attività di programmazione previsti dalla legge.