

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP –Via Ventimiglia, 115- 10126 Torino
Tel.011-6399.301/234 – fax 011-6399.232- E-mail: mapp@corep.it
5ª edizione: 2003-2004

Tesi di Master

Valentina Torta

Procedure di attuazione e metodologie per la selezione dei progetti:
il caso della Regione Piemonte

Sottoposta a:

Dott. Gualtiero Reinerio
presidente NUVAL
dirigente Settore Programmazione della
Direzione Programmazione e Statistica della Regione Piemonte
Via Lagrange 24, Torino
tel. 011/4322428

Tutor interno:
Prof.ssa Maria Franca Norese

Torino, gennaio 2004

Sintesi

Nel luglio del 2001 è stato costituito, presso la Direzione Programmazione della Regione Piemonte, il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici quale struttura di supporto tecnico alle direzioni regionali che sono impegnate nell'attuazione di Politiche per Programmi e Progetti (PROPP). Il presidente del Nucleo, nonché dirigente del settore programmazione, ha espresso la necessità di un'analisi trasversale delle modalità di attuazione degli interventi e di quelle di scelta dei progetti che sono adottate nei singoli provvedimenti di finanziamento che coinvolgono la Regione Piemonte.

L'interesse per la selezione è legato principalmente al fatto che le direzioni regionali sono costantemente impegnate nella scelta di quali siano i progetti meritevoli di contribuzione pubblica ed è cresciuto a seguito delle riforme in tema di trasparenza che hanno coinvolto la pubblica amministrazione dagli anni novanta. Nel marzo del 2003 è lo stesso Comitato d'indirizzo e Coordinamento del Nucleo che, approvando il programma di lavoro per il triennio 2003-2005, ha ribadito l'interesse per l'area metodologica.

Un'analisi finalizzata alla lettura trasversale delle modalità con cui vengono concesse sovvenzioni, contributi o vantaggi economici di qualunque genere a persone ad enti pubblici e privati potrebbe generare un buon numero di conoscenze legate all'attuazione di interventi diversi vuoi per tipologia o vuoi per ambiti settoriali d'applicazione. Il lavoro potrebbe essere seguito da momenti di riflessione che facilitino o lo scambio delle buone pratiche o l'approfondimento di quanto si ritiene necessario per il perfezionamento dell'attività valutativa e il miglioramento delle procedure in cui essa è inserita.

Durante il periodo di stage sono state raccolte le informazioni ritenute rappresentative dell'operato regionale in sede di attuazione e si sono scelte le voci considerate utili per strutturare i risultati e per classificare eventualmente le situazioni. Il campione esaminato è composto da interventi afferenti alle attività economiche e produttive, alla formazione professionale, allo sport, all'istruzione, allo spettacolo, all'edilizia residenziale e alle politiche dell'assistenza; in relazione ad essi si è operata una lettura delle forme di sollecitazione all'esterno (bandi e avvisi), delle disposizioni di legge e degli atti di programmazione collegati.

La prima sezione illustra il metodo seguito nella scelta dei quaranta interventi e il modello adottato per sintetizzare le informazioni sulle caratteristiche di ogni intervento, per offrire un possibile schema della procedura di attuazione e per entrare nel dettaglio delle attività di valutazione/selezione delle proposte progettuali. La seconda sezione accoglie cinque delle strutture emerse nel corso d'analisi che sono state inserite per offrire un esempio delle diverse caratteristiche di complessità riscontrate tra gli interventi. La terza sezione offre, a livello aggregato, informazioni sulla attività di valutazione/selezione, sulle differenze strutturali e sulle metodologie orientate alla selezione dei progetti (regole operative e risultati) adottate in Regione Piemonte.

Indice

Introduzione		p. 3
Sezione I		
1.1	Gli interventi oggetto d'analisi	p. 6
1.2	Il modello di sintesi adottato	p. 7
Sezione II		
2.1	Alcune tipologie procedurali riscontrate in sede d'analisi	p. 14
Sezione III		
3.1	La valutazione/selezione delle proposte	p. 20
3.2	Sviluppi futuri dell'analisi e conclusioni	p. 25
Riferimenti bibliografici		p. 27
Allegati		
A	Elenco interventi "attività economiche e produttive"	p. 28
B	Elenco interventi "altri settori"	p. 29
C	Esempio di una scheda di sintesi	p. 30
D	D.lgs n.123/98 "Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese"	p. 32

Introduzione

Nel luglio del 2001 è stato costituito, presso la Direzione Programmazione della Regione Piemonte, il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (Nuval).

A livello nazionale tale istituzione è stata prevista nell'art.1 della Legge n.144/99 al fine di “*garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici*” per le strutture interne delle amministrazioni centrali e regionali¹.

Nel marzo 2003 il Comitato d'Indirizzo e Coordinamento ha approvato il programma di lavoro del Nuval per il triennio 2003-2005; la presente analisi, frutto di un'attività di stage svolta presso il Nucleo, si inserisce in una delle aree metodologiche ritenute di particolare interesse da tale programma: la selezione dei progetti. Perché è emerso questo interesse?

Sicuramente perché l'attività del Nucleo è rivolta alle direzioni regionali che sono impegnate nell'attuazione di Politiche per Programmi e Progetti (PROPP) e che costantemente si imbattono in problematiche legate alle modalità di selezione dei progetti meritevoli di contribuzione pubblica.

PROPP

Si tratta di politiche che allocano risorse e, in virtù di questo, differiscono in modo significativo da quelle puramente regolative. Nascono per rispondere ad un bisogno, una carenza territoriale o settoriale e mirano a produrre vantaggi di lungo periodo. Fissati gli obiettivi e il raggio d'azione, vengono per l'appunto attuate mediante programmi e progetti. In un quadro di risorse scarse e di ricerca dell'ottimizzazione della spesa pubblica le accomuna la scelta di quali siano i programmi e i progetti meritevoli di contribuzione pubblica.

Oltre che per esigenze legate al miglioramento delle attività, l'interesse per le metodologie di selezione è cresciuto a seguito delle disposizioni introdotte dalla legge 241 del 1990². L'art. 12 della citata legge prevede che “*la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla **predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti** [...] **dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi**”³ e che “*l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi*”.*

¹ PROVA-IRES, 2001, Torino

² recepite nell'art. 4 della Legge Regionale n. 27 del 25 luglio 1994 “Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

³ tali disposizioni non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art.12 comma 2 della Legge 7 agosto 1990, n.241).

Alla luce di quanto esposto, il dott. Reinerio, in qualità di presidente del Nucleo, ha espresso la necessità di un'analisi trasversale delle diverse modalità adottate nei singoli provvedimenti di finanziamento che coinvolgono la Regione Piemonte.

Non essendo disponibile una base informativa che permettesse di rispondere ad una tale richiesta, con il presente lavoro ci si è proposti due obiettivi operativi: il primo è la raccolta di un insieme di informazioni rappresentative dell'operato regionale in sede di attuazione degli interventi mentre il secondo è la scelta delle voci che permettano una strutturazione dei risultati e una eventuale classificazione delle situazioni.

La scelta del metodo di raccolta delle informazioni e dei livelli di approfondimento dell'analisi è stata fortemente influenzata dalla tempistica dell'attività di stage e non da vincoli di altra natura (economici, amministrativi o politici).

In relazione al primo obiettivo è stata effettuata una lettura dei bandi, degli avvisi e delle linee guida predisposti dalle varie direzioni regionali.

Forme di sollecitazione all'esterno

Il **bando** viene solitamente utilizzato per raccogliere le proposte progettuali (la denominazione è molto varia, e va da: domande, richieste, progetti a diversi livelli di definizione) provenienti dalla sfera privata. In esso vengono resi noti gli obblighi inerenti la presentazione, il contenuto e l'ammissibilità delle domande e sono esplicitate le modalità di selezione e la struttura regionale responsabile.

L'**invito a manifestazione d'interesse** è, invece, solitamente rivolto alla sfera pubblica, in primis agli Enti territoriali. Può avere un contenuto generale o rispecchiare fedelmente le caratteristiche di un bando. In questo caso è frequente ritrovare modalità di attuazione simili alla sfera privata (è per questo che spesso, in questo caso, si parla di Invito/Bando rispetto a semplice Invito).

Per la maggior parte degli interventi, in particolare per quelli più complessi o nuovi nell'operato regionale, non ci si è limitati alla lettura delle forme di sollecitazione all'esterno ma si sono presi in considerazione le disposizioni di legge e gli atti di programmazione collegati.

Il metodo adottato ha permesso un confronto diretto con la facilità, o meno, di accesso alle informazioni e la trasparenza, o meno, delle procedure attualmente adottate dalle direzioni regionali; quando si sono verificate difficoltà di comprensione o sono sorti problemi di completezza del quadro, ci si è avvalsi delle conoscenze del dott. Reinerio e del suo diretto collegamento con gli attori impegnati nei processi di attuazione.

La lettura della documentazione relativa agli interventi si è sviluppata nel tentativo di poter disporre di una panoramica completa delle modalità di selezione. Nel corso del lavoro è maturata l'esigenza di analizzarle nell'ambito della procedura e di cogliere la natura dei collegamenti tra modalità di selezione e natura delle procedure di cui esse fanno parte. Per questo motivo, per ogni processo di attuazione è stata definita una struttura rappresentativa composta dalle attività sviluppate, dalla loro sequenza e dall'indicazione degli attori coinvolti e dei vincoli temporali, se sono stati espressi nei bandi.

Quali possono essere i vantaggi di questa prima "mappatura"? In che modo possono essere utilizzate le informazioni raccolte? Come possono essere orientate ad un obiettivo di strutturazione e

classificazione? La mappatura permette una strutturazione sintetica degli elementi informativi acquisiti e offre il vantaggio di evidenziare quegli elementi che definiscono il livello di complessità, operativa o organizzativa, delle procedure. Il suo utilizzo rende possibile una verifica della correttezza della lettura effettuata e più facile un'analisi comparativa finalizzata alla classificazione delle situazioni. E' però necessaria una verifica della completezza delle strutture fin qui identificate che potrebbe essere operata attraverso un contatto diretto con dirigenti regionali responsabili degli interventi. Un'intervista agli attori privilegiati agevolerebbe anche l'acquisizione di informazioni reali di processo ad integrazione di quelle fin qui raccolte⁴.

Il lavoro svolto nel corso dell'attività di stage è qui suddiviso, per chiarezza e comodità espositiva, in tre sezioni:

- I. la prima illustra il metodo seguito nella scelta degli interventi e il modello di sintesi adottato;
- II. la seconda accoglie una prima rappresentazione delle procedure di attuazione degli interventi e cinque delle strutture riscontrate nel corso dell'analisi, inserite a titolo esemplificativo per evidenziarne le diverse caratteristiche di complessità;
- III. la terza offre, a livello aggregato, informazioni sulla macroattività di valutazione/selezione, sulle sue differenze strutturali e sulle metodologie orientate alla selezione dei progetti (regole operative e risultati) emerse dal campione di interventi analizzato.

I

1.1 Gli interventi oggetto d'analisi

Nella loro scelta, si è tenuto conto di alcune considerazioni di carattere generale fornite dalla committenza e di altre emerse dalla lettura dei Complementi di Programmazione⁵ e delle normative settoriali. Per rendere l'analisi più vicina all'operato regionale (si pensi al proliferare di interventi a carattere trasversale o che vedono la compartecipazione, finanziaria e legislativa, di più livelli istituzionali) si è pensato di non seguire una classificazione per settore o per fonte normativa (comunitaria, statale e regionale) ma piuttosto di operare una scelta per macro-aree.

La prima grande area di osservazione coincide con gli interventi destinati alle **attività economiche e produttive**; alcuni si riferiscono alle norme settoriali più importanti (lavoro e imprenditoria, artigianato, commercio, turismo, agro-industria) mentre altri fanno parte della programmazione comunitaria per il periodo 2000-2006 (misure DOCUP, misure del PSR, programmi delle iniziative Interreg III e Leader Plus). Vista la numerosità delle disposizioni comunitarie e la loro

⁴ si pensi ai risultati in termini di progetti raccolti, di progetti ammessi o di progetti finanziati se non coincidono e ai commenti sull'evoluzione, sull'efficienza e sull'efficacia delle metodologie di selezione adottate e delle procedure di attuazione nel complesso.

⁵ Il Complemento di Programmazione è un documento in cui è delineata la strategia di attuazione degli obiettivi di un Programma di derivazione europea (come può essere il DOCUP) attraverso l'articolazione in Assi che rappresentano le priorità strategiche, Misure di intervento per il raggiungimento degli obiettivi specifici e Linee di intervento costituenti lo strumento operativo di attuazione delle singole Misure. Solitamente tali documenti sono lasciati all'iniziativa delle autorità nazionali o regionali con l'obbligo di informare la Commissione Europea.

relativa omogeneità, la scelta è caduta, di concerto con la committenza, sulle misure più rappresentative in termini di argomento (dai provvedimenti generali per le imprese a quelli più mirati) e di procedura adottata (comprendendo tutte le tipologie descritte nei Complementi di Programmazione: titolarità, regia e bando).

Le restanti macro-aree riguardano gli interventi afferenti alla **formazione professionale**, allo **sport**, all'**istruzione**, allo **spettacolo**, all'**edilizia residenziale** e alle politiche dell'**assistenza** che, nella maggior parte dei casi, rientrano in piani e programmi a carattere pluriennale ma presentano modalità di attuazione alquanto simili ai precedenti.

Discorso a parte merita il comparto delle **opere pubbliche**, rappresentato da tutti gli interventi di natura infrastrutturale del settore dei trasporti, dell'approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano, del collettamento e della depurazione delle acque reflue urbane, del risanamento, difesa e assetto del suolo e le opere che vanno al di là della semplice urbanizzazione, come i ponti e le strade. La Regione, titolare della competenza, solitamente predispone piani d'intervento e ne delega l'attuazione agli Enti Locali, con frequenza continua o il più delle volte legata alle disponibilità finanziarie presenti in un dato momento (frequente è l'adozione di Piani Stralcio a budget prefissato, come nel caso delle opere del dopo alluvione). Una loro prima analisi ha evidenziato l'esistenza di logiche e procedure a primo acchito molto diverse (ad esempio il non ricorso a bandi ed avvisi) che sembrerebbe rendere più appropriata una trattazione separata del comparto. Sarebbe comunque utile far emergere anche per questo tipo di interventi la struttura valutativa adottata o descrivere gli approcci negoziali che vengono solitamente adottati nella formazione del modello valutativo o nella definizione delle regole di selezione dei progetti.

Analoghe considerazioni sono trasferibili agli interventi della **sanità** e della **cultura**, oggetto di accordi quadro sottoscritti dal Ministero competente e dalla Regione Piemonte, rispettivamente nel 2000 e nel 2001.

Le tabelle inserite in allegato contengono l'elenco degli interventi analizzati che sono stati numerati dal n.1 al n.40.

1.2 Il modello di sintesi adottato

La ricerca delle informazioni è avvenuta sul sito ufficiale della Regione Piemonte alle pagine dei settori regionali e attraverso l'utilizzo della banca dati delle Leggi Regionali Arianna; per gli interventi in cui è prevista la partecipazione a vario titolo di Finpiemonte, si sono incrociate le informazioni presenti sul suo sito alla voce elenco finanziamenti⁶. In rari casi si è consultato il sito dello Sportello Unico delle Attività Produttive perché il dettaglio delle informazioni di interesse è solitamente rimandato al settore regionale competente.

Dalla lettura delle disposizioni di attuazione (nell'ordine: programmi, circolari esplicative, delibere e bandi) sono emerse un gran numero di informazioni; si sono rilevate similitudini tra le

⁶ www.finpiemonte.it/elencocompletodifinanziamenti.html

disposizioni di diversi settori regionali, nonostante accezioni terminologiche non coincidenti, e la sovrapposizione, negli ambiti d'intervento comunitari, di un nuovo "gergo", spesso frutto di traduzioni non puntuali. Nel modello d'analisi proposto si è cercato di eliminare le informazioni ridondanti e di concentrare l'attenzione sulle voci ritenute utili per un buon confronto dei risultati; pertanto, per ogni intervento è stata redatta una **scheda distinta in tre parti**. Le voci contenute nella prima forniscono una descrizione sia delle **caratteristiche** dell'intervento sia delle caratteristiche della modalità di attuazione con riferimento alle definizioni proposte dalle principali disposizioni di legge. Lo **schema della procedura di attuazione**, uno dei primi prodotti di questa analisi, trova posto nella seconda parte della scheda cui seguono informazioni circa l'organizzazione, la struttura e le regole seguite per la determinazione dei progetti meritevoli di finanziamento pubblico entrando nel dettaglio della attività di **preselezione e di valutazione/selezione delle proposte**.

- **Prima parte:**

CARATTERISTICHE DELL'INTERVENTO**argomento:****oggetto:****tipo:****categoria:****beneficiari:****fonte normativa:****provvedimento:****risorse:****direzione:****settore:****responsabile:****CARATTERISTICHE DELLA PROCEDURA DI ATTUAZIONE****modalità:****procedimento:****frequenza:****dotazione finanziaria:**

La voce **argomento** è stata scelta per evidenziare gli interventi a carattere trasversale, denominati in questa analisi multisettore, e differenziarli da quelli rientranti nel seguente elenco regionale, tratto dal Servizio Repertorio Progetti della Regione Piemonte⁷.

argomento

acque minerali e termali, affari istituzionali, agricoltura, ambiente, artigianato, assistenza, beni paesaggistici, caccia e pesca, cave e torbiere, commercio, cultura, difesa del suolo, economia montana, edilizia (residenziale), foreste, formazione professionale, industria, istruzione, lavoro, opere pubbliche, organizzazione, parchi, pianificazione territoriale, protezione civile, risorse naturali, sanità, spettacolo, sport, tempo libero, trasporti, turismo, tutela del territorio, urbanistica e viabilità.

L'**oggetto** fornisce una breve descrizione dell'intervento.

⁷ www.regione.piemonte.it/prsinter/servlet/ricerca

La voce **tipo** è stata inserita per cogliere la distinzione tra interventi di servizio, infrastrutturali e di sostegno delle imprese. Per questi ultimi è prevista, a fianco, la specificazione del fatto che siano rivolti al finanziamento di strutture, di attività o di entrambe con la dicitura, in questo caso, di “strutture/attività”.

La voce **categoria** accoglie la distinzione in pubblica, privata o mista dei beneficiari dell'intervento. La categoria mista è stata inserita per evidenziare i Gruppi di Azione Locale, soggetti a partecipazione pubblica espressione di operatori di un determinato territorio che sono sorti attraverso l'iniziativa comunitaria Leader plus. Ritengo che se si costruisse un database informatico, questa voce potrebbe essere utilizzata come filtro qualora si volessero fare considerazioni aggregate sulle modalità riservate alla sfera pubblica piuttosto che a quella privata.

La voce **beneficiari** riporta nel dettaglio i soggetti a cui è rivolto l'intervento ed in questo lavoro coincidono con i soggetti a cui vengono trasferite le risorse; è stata tralasciata la distinzione introdotta dalla normativa comunitaria tra il termine “destinatario” e quello “beneficiario” perché è risultata irrilevante per la maggior parte degli interventi ad eccezione del finanziamento di progetti formativi o promozionali che normalmente vengono presentati da enti di formazione, camere di commercio o associazioni di categoria (destinatari) e producono vantaggi a soggetti privati o alle imprese (beneficiari).

L'inserimento della **fonte normativa** (comunitaria, statale, regionale) tiene conto di eventuali esigenze di filtraggio dei dati analoghe a quelle della variabile categoria. Gli estremi della normativa di riferimento (documento di programmazione, legge o Delibera Ministeriale) sono, invece, riportati in dettaglio alla voce **provvedimento**, cui segue l'indicazione del fondo da cui derivano le **risorse** per la copertura finanziaria se si tratta di un intervento comunitario o se è stato previsto un fondo specifico a livello regionale.

Le voci **direzione** e **settore** evidenziano le partizioni organizzative della Regione Piemonte **responsabili** del procedimento o della misura⁸. A tale proposito occorre fare una precisazione sul loro contenuto: il coordinamento generale e gestionale del DOCUP Ob.2 2000-2006 è curato dalla Direzione Industria e dal Settore Promozione e Sviluppo delle PMI, ma i responsabili delle misure sono altre direzioni regionali. In questo caso la voce raccoglie informazioni relative agli ultimi ricordando che questa considerazione può essere estesa anche ai programmi indicati nella seguente tabella:

⁸ con il termine misura, nel gergo comunitario, si intende uno strumento attivabile per il perseguimento delle strategie definite a livello di asse (cioè le priorità strategiche individuate sulla scorta degli orientamenti comunitari e dell'analisi dei punti di forza e di debolezza del territorio), e dunque per il raggiungimento dei corrispondenti suoi obiettivi; a loro volta, le singole misure trovano attuazione attraverso linee di intervento, ciascuna delle quali deve contribuire al perseguimento delle finalità dell'intervento di ordine superiore (cioè della Misura).

Responsabilità di coordinamento

Piano di Sviluppo Rurale: direzione 11 Agricoltura

Interreg III e Leader Plus: direzione 14 Economia Montana e Foreste

Programma Operativo Regionale Obiettivo 3: direzione 15 Formazione Professionale e Lavoro

DOCUP Obiettivo 2: direzione 16 Industria

Piano di Sviluppo Regionale: direzione 8 Programmazione e Statistica

Le voci **modalità** e procedimento contengono informazioni sulle caratteristiche generali dei processi di attuazione. Il Complemento di Programmazione del DOCUP Ob.2 2000-2006 è l'unico documento che offre una distinzione delle modalità di attuazione, suddividendole in tre categorie: bando, regia e titolarità. Ricordando che per tutte le misure ricomprese nel DOCUP l'appartenenza ad una modalità piuttosto che ad un'altra dà origine a diversi iter amministrativi è qui di seguito proposta una descrizione delle stesse. La modalità a bando "viene utilizzata in tutte le misure che prevedono una raccolta di progetti di soggetti privati o società". I progetti da finanziare vengono in questo caso qualificati come "esterni" mentre quella a regia "riguarda le azioni di programmazione e di interesse degli Enti locali o di altri enti pubblici, ai quali la Regione rivolge l'invito a presentare le proposte progettuali." Per questo tipo di progetti spetta alla Regione individuare il soggetto beneficiario/attuatore e definire congiuntamente le caratteristiche dell'intervento (ad esempio stipulando una convenzione). Il Complemento di Programmazione di Alcotra (programma rivolto al sostegno della cooperazione transfrontaliera delle Alpi latine siglato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg III) precisa che le forme in cui può essere realizzata la regia sono: direttamente, in convenzione, con procedura ad invito o mediante un bando. Per contro, la modalità di attuazione a titolarità "riguarda i progetti identificati dai programmi regionali di settore o corrisponde ad esigenze dirette della Regione"; per questo tipo di progetti viene individuato un soggetto attuatore con il compito di definirne anche il contenuto o, in alternativa, è direttamente realizzato dall'amministrazione regionale.

Le indicazioni fornite dal dott. Reinerio hanno permesso di estendere questa distinzione anche agli interventi non comunitari e sono state di aiuto nel tener conto, all'atto dell'inserimento dei dati, di alcune particolarità riscontrate nell'operato settoriale. Le similitudini operative tra il bando e alcuni inviti a manifestazioni d'interesse che rientrerebbero in una regia hanno, ad esempio, determinato l'inclusione di questi ultimi nella categoria, denominata bando. Le stesse considerazioni sono state estese al Progetto Corona Verde, misura dell'attuale DOCUP che sostiene la qualificazione dell'Area Metropolitana Torinese, che pur essendo nato a titolarità è attuato nella pratica del settore sotto forma di regia; solamente uno degli interventi previsti dal progetto (quello di sensibilizzazione, promozione ed educazione alla conoscenza del patrimonio naturale, paesaggistico e culturale) è stato inserito nella modalità a titolarità perché risulta l'unico effettivamente ad essa riconducibile.

La voce **procedimento** si riferisce, invece, alla definizione prevista dal D.lgs n.123/989 (“Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese”) e alla distinzione in essa operata tra procedimento: automatico, valutativo e negoziale.

Nell’analisi tale voce è stata inserita soprattutto per differenziare i procedimenti valutativi a sportello da quelli a graduatoria e le altre distinzioni contemplate dalla normativa sono risultate ininfluenti non trovando riscontro negli interventi presi in esame.

Procedimento valutativo¹⁰

Nell’ambito della modalità di attuazione a bando, si applica a progetti organici e complessi da realizzare successivamente alla presentazione della domanda. Qualora le disponibilità finanziarie siano insufficienti rispetto alle domande presentate la concessione del contributo è disposta **a sportello o a graduatoria**. Nel primo caso è prevista l’istruttoria secondo l’ordine cronologico di presentazione delle domande, nonché la definizione di soglie e condizioni minime per l’ammissibilità; anche la concessione viene disposta secondo il predetto ordine. Nel secondo caso la selezione delle iniziative ammissibili è effettuata mediante valutazione comparata, nell’ambito di specifiche graduatorie, sulla base di parametri oggettivi predeterminati.

- **Seconda parte:**

SCHEMA DELLA PROCEDURA

vincolo
temporale/durata

MACROATTIVITA' 1

SOGGETTO/I CHE LA
SVILUPPA

vincolo di sequenza

MACROATTIVITA' 2

Raccoglie, in uno schema, la sequenza delle macroattività che vengono sviluppate nel corso del processo di attuazione di ogni intervento, iniziando dalla redazione e pubblicazione delle forme di sollecitazione all’esterno e terminando con quella di finanziamento dei progetti. E’ stato utilizzato il termine macroattività perché nel corso dell’analisi si è riscontrata l’esistenza di più di un’attività e facilmente riferibili, per l’oggetto o per la successione temporale, alle diverse fasi dell’iter attuativo e spesso collegate tra loro; d’ora in poi saranno indicate con il termine “attività elementare”.

La rappresentazione procedurale è stata effettuata predisponendo delle figure in cui sono indicate le macroattività, il soggetto o i soggetti che le sviluppano, disposti a fianco delle stesse, e i vincoli di sequenza espressi mediante delle frecce. Nella parte sinistra di ogni rappresentazione sono stati indicati i vincoli temporali¹¹, solo se espressamente esplicitati nei bandi o negli altri documenti (programmi, linee di indirizzo, istruzioni) di programmazione.

⁹ allegato C di pagina 30

¹⁰ definizione tratta dall’ art 5, comma 2 del D.lgs del 31 marzo 1998 n.123 -allegato C di pagina 30-.

¹¹ per tempistica si è intesa la durata massima della macroattività (espressa in giorni) se è stabilita ed indicata nei bandi o la durata indicativa (espressa indicando la data di inizio e termine) con riferimento all’ultimo processo attuativo; in quest’ultimo caso si sono sintetizzate le informazioni contenute nei Rapporti di Valutazione Intermedia o quelle presenti nelle delibere di ammissione a contributo.

In linea generale tutte le procedure analizzate sono caratterizzate dalla presenza di alcune **macroattività** che possiamo definire **comuni** e che sono state denominate, perlopiù seguendo la denominazione della loro attività principale, in:

programmazione operativa/attuazione del programma, è la macroattività che accoglie tutte le attività riconducibili all'attuazione dei programmi e che vanno dalla predisposizione delle forme di sollecitazione all'esterno (bandi e inviti) e della modulistica di accompagnamento, fino all'attività di pubblicazione e comunicazione rivolta ai destinatari potenzialmente interessati dall'intervento;

raccolta delle proposte, è la macroattività composta dalle attività rivolte alla ricezione cartacea o telematica delle proposte e da quelle di protocollo determinando l'ordine di presentazione. E' utile precisare che è proprio quest'ordine che viene seguito nell'attività di accertamento delle condizioni di ammissibilità formale delle proposte¹² e che è solitamente preso a riferimento nel caso in cui si verifichi una parità di punteggio in sede di valutazione/selezione delle proposte, preferendo quelle con data di ricezione o invio precedente. La frequenza della macroattività di raccolta varia a seconda che si segua quella del bando/invito o che sia previsto uno sportello ad apertura periodica (per archi temporali) o continuativa, fino ad esaurimento delle disponibilità finanziarie¹³;

preselezione, accoglie le attività di verifica dell'ammissibilità formale delle proposte secondo quanto stabilito in sede di attuazione del programma. Il possesso dei requisiti di ammissibilità determina il passaggio delle proposte alla successiva macroattività, se è prevista, di valutazione/selezione oppure al loro finanziamento; viceversa, l'esito negativo della preselezione, determinato dal mancato rispetto di anche uno solo dei requisiti, fa sì che la proposta sia archiviata. Normalmente in essa viene verificato il rispetto dei termini presentazione delle domande, la regolarità e completezza della domanda e della documentazione allegata, la titolarità del soggetto richiedente, la tipologia e localizzazione dell'intervento e le relative spese.

valutazione/selezione, accoglie tutte le attività volte alla selezione delle proposte che, ritenute formalmente ammissibili, siano state valutate e siano risultate coerenti con gli obiettivi dell'intervento e meritevoli di contribuzione pubblica secondo modalità via via diverse da intervento ad intervento. Si rimanda alla terza sezione del lavoro per una trattazione dettagliata sia della preselezione che della valutazione/selezione;

ammissione a contributo, accoglie tutte le attività volte alla redazione degli atti amministrativi che definiscono i progetti finanziabili, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili e le riserve eventualmente previste, l'entità delle somme erogate a titolo di contributo o di anticipo, l'eventuale rinvio dei progetti valutati positivamente ma non finanziati in lista di attesa, l'ammontare della contribuzione a carico dell'amministrazione regionale compatibilmente con le norme in materia di

¹² fanno eccezione un caso afferente alla formazione in cui viene effettuato un sorteggio e uno del lavoro per cui è stata prevista una priorità d'esame e di accoglimento delle proposte riferite a donne, giovani e disoccupati che intendono usufruire dei benefici del Fondo Sociale Europeo.

¹³ spesso, proprio per ovviare al limite di bilancio, taluni interventi si avvalgono di un fondo rotativo che rappresenta uno strumento di credito in grado di autoalimentarsi per effetto del meccanismo di rientro degli anticipi delle imprese già finanziate.

aiuti di stato dettate dall'Unione Europea¹⁴, le richieste di integrazione di informazioni o di documentazione, l'accettazione di richieste di anticipo delle somme, gli obblighi e gli impegni dei beneficiari (come ad esempio la stipula di eventuali convenzioni) e tutte le comunicazioni previste a favore dei richiedenti o degli altri soggetti interessati, quali istituti di credito o organismi per cui è prevista l'espressione di un parere;

finanziamento, accoglie le attività di liquidazione, di controllo dell'avanzamento della spesa, di ricezione e verifica delle garanzie prestate da Istituti di Credito o Assicurativi se previste e l'erogazione delle somme a contributo o ad anticipazione. L'erogazione può avvenire, a seconda dei casi, a preventivo, per acconti nel corso della realizzazione o ad ultimazione dei lavori. Negli interventi fin qui esaminati le attività sono esplicitate da uno o, nel caso in cui l'organismo pagatore sia diverso da quello che effettua la liquidazione, da più soggetti.

- **Terza parte:**

CARATTERISTICHE ORGANIZZATIVE della VALUTAZIONE/SELEZIONE:

Gestione:

Soggetto coinvolto:

Frequenza:

CARATTERISTICHE DELLA PRESELEZIONE

STRUTTURA VALUTATIVA/SELETTIVA

Attività elementari e loro combinazione:

MODELLO VALUTATIVO/SELETTIVO

Obiettivi dell'intervento:

Finalità del modello:

Criteri, stati di valutazione e punteggi esplicitati:

Modalità di aggregazione/Regole operative di selezione:

Regole di ripartizione delle proposte:

Risultato:

OSSERVAZIONI:

La terza e ultima parte della scheda fornisce informazioni di sintesi circa la macroattività di valutazione/selezione e quella di preselezione se risultano presenti nello schema delle procedure proposte nella seconda. Per quanto concerne la **preselezione**, lo schema riporta le condizioni formali sulla base delle quali viene operata una prima verifica di ammissibilità delle proposte.

Le caratteristiche organizzative della valutazione/selezione sono sintetizzate, invece, nelle voci: **gestione**, **soggetto coinvolto** e **frequenza**. Le prime due indicano se la macroattività è gestita internamente o, viceversa, se prevede il coinvolgimento di esperti esterni e qual è il soggetto che la esplica, con la specificazione della sua composizione, qualora si tratti di un gruppo; l'ultima voce

¹⁴ regola del "de minimis": la Commissione europea ritiene che gli aiuti di esigua entità non esercitino alcun effetto potenziale né sulla concorrenza né sugli scambi fra Stati membri e che, pertanto, non debbano essere sottoposti al divieto sancito dal articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE. L'importo complessivo degli aiuti concessi ad una medesima impresa a titolo di *de minimis*, non può superare la somma di 100.000 euro su un periodo di tre anni; tale massimale, si applica indipendentemente dalla forma degli aiuti e dall'obiettivo perseguito.

riporta la frequenza della valutazione/selezione (se segue la frequenza del bando, o se e in che modo, è diversa).

Le **attività elementari** in cui può essere scomposta la macroattività di valutazione/selezione e la **combinazione** che possono assumere sono informazioni che permettono il confronto tra le strutture valutative/selettive adottate negli interventi.

La voce **obiettivo/i** riporta se, in che modo (riportando testualmente quando espresso) e dove (nelle forme di sollecitazione all'esterno o in altri documenti) l'amministrazione ha espresso, per l'appunto, gli obiettivi specifici dell'intervento; la voce è stata inserita come riferimento utile nel caso in cui si volesse esprimere un giudizio sulla validità e sulla capacità del modello di trasporre quanto espresso in sede di programmazione e di definizione dell'intervento e per constatare se dalla lettura della forme di sollecitazione all'esterno è un'informazione di facile identificazione o, al contrario, è necessario ripercorrere a ritroso gli atti che hanno portato alla loro definizione.

Per **finalità del modello** si intende tutto quanto è stato espresso nelle forme di sollecitazione in merito alla natura della valutazione/selezione (ad esempio valutazione di merito o di coerenza) delle proposte; le restanti voci forniscono informazioni specifiche sui modelli espressi e presumibilmente adottati dall'amministrazione regionale: i **criteri**, gli **stati di valutazione**, i **punteggi**, le **modalità di aggregazione/regole operative di selezione** (ad esempio la somma dei punteggi, il superamento di un punteggio minimo o il superamento di un insieme di condizioni), le **regole di ripartizione delle proposte** (ad esempio per ambiti territoriali di provenienza o per tipologia di intervento) e la natura e la struttura dei **risultati** (ad esempio progetti ammessi, progetti non ammessi, progetti di riserva o graduatorie di progetti idonei).

A seguito di una prima lettura si è rilevato che spesso e volentieri, alcuni elementi, come ad esempio le condizioni di ammissibilità o alcune informazioni relative al modello di valutazione/selezione (come i punteggi attribuibili alle proposte) non sono esplicitamente indicati o non sono facilmente identificabili nelle forme di sollecitazioni all'esterno; per questi motivi si è pensato di inserire tali considerazioni predisponendo una voce **osservazioni**.

II

2.1 Alcune tipologie procedurali riscontrate in sede di analisi

In prima approssimazione si può affermare che alcune procedure sembrano più semplici mentre altre hanno un maggiore e diverso grado di complessità. Cinque schemi di rappresentazioni delle procedure elaborate nel corso dell'analisi sono qui illustrati per evidenziare le differenze e proporre una prima distinzione per tipologia.

Il caso presentato nella prima figura appartiene ad una tipologia procedurale che si potrebbe definire semplice. Si riferisce ad un intervento di sostegno alle imprese del sistema termale a valere sul F.I.P¹⁵ che presenta una sequenza di attività analoga ad altri interventi di altri settori.

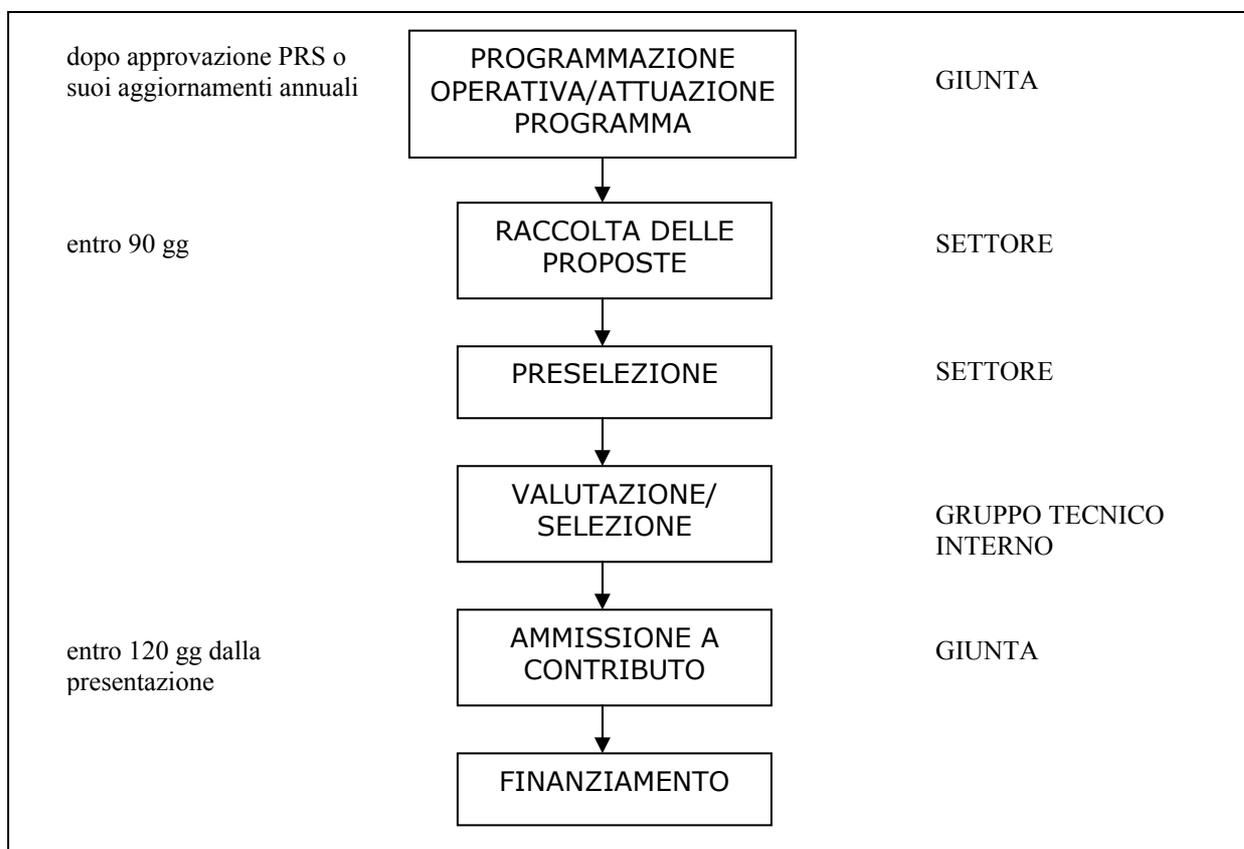


Fig.1: intervento n.1, propria elaborazione da L.R n.43 del 18 ottobre 1994 FIP

Il basso livello di complessità è legato principalmente alla presenza di un solo soggetto coinvolto nell'attuazione dell'intervento (settore competente), di poche attività e di una loro sequenza lineare.

I casi dello sport e dell'artigianato presentati nella seconda e nella terza figura presentano anch'essi una sequenza di attività breve e lineare, ma prevedono il coinvolgimento di un numero maggiore di attori, indipendentemente dal fatto che la gestione sia svolta dal settore competente o sia demandata ad un soggetto esterno in convenzione (come ad esempio Finpiemonte¹⁶ per l'artigianato). Come si può ben pensare, la presenza di tali attori, qualunque sia la funzione da essi svolta (di supporto, di garanzia, consuntiva, di accertamento tecnico o di cofinanziamento), determina una maggiore complessità procedurale rispetto al primo caso.

¹⁵ "La L.R n. 43/94, "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali", ha previsto l'istituzione di un Fondo Investimenti Piemonte (FIP) quale strumento finanziario finalizzato all'attuazione degli investimenti previsti dal Programma regionale di sviluppo", IRES, Torino, 2000.

¹⁶ Istituto finanziario regionale costituito con la L.R n.8 del 1976 nell'ambito dell'art.72 dello Statuto della Regione Piemonte. La Regione spesso affida all'istituto lo svolgimento dell'attività istruttoria e di erogazione dei fondi regionali.

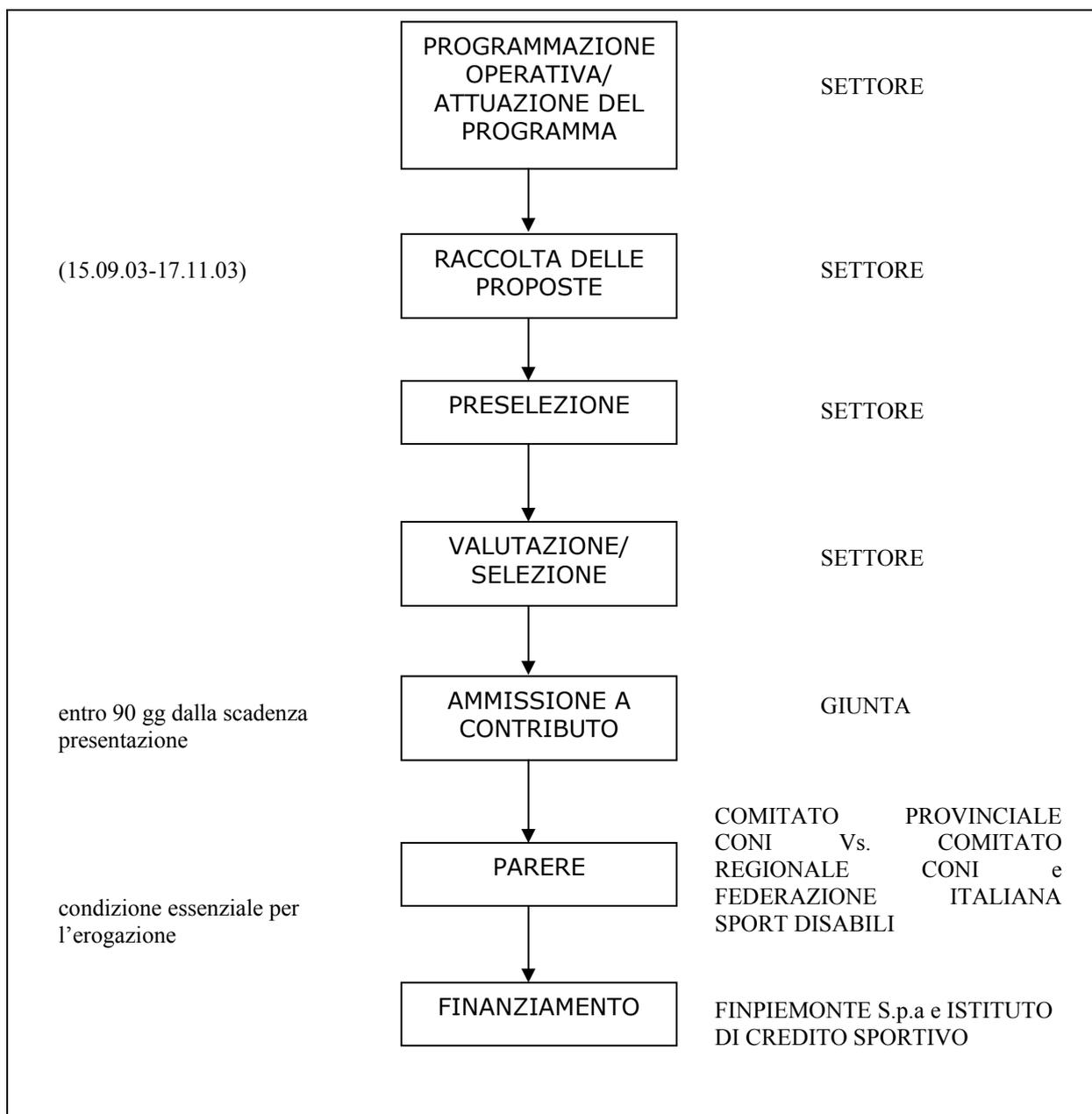


Fig. 2: intervento n. 24, propria elaborazione da L.R n. 93/1995 (titolo II art.3)

La quarta figura si riferisce alla procedura adottata negli interventi di miglioramento delle strutture edilizie scolastiche. Si tratta di una sequenza più lunga rispetto ai primi casi, per il coinvolgimento di un numero maggiore sia di attori che di attività previste. L'intervento prevede anche una duplice valutazione/selezione: una relativa alla formulazione del piano triennale e una relativa alla formulazione di quelli annuali.

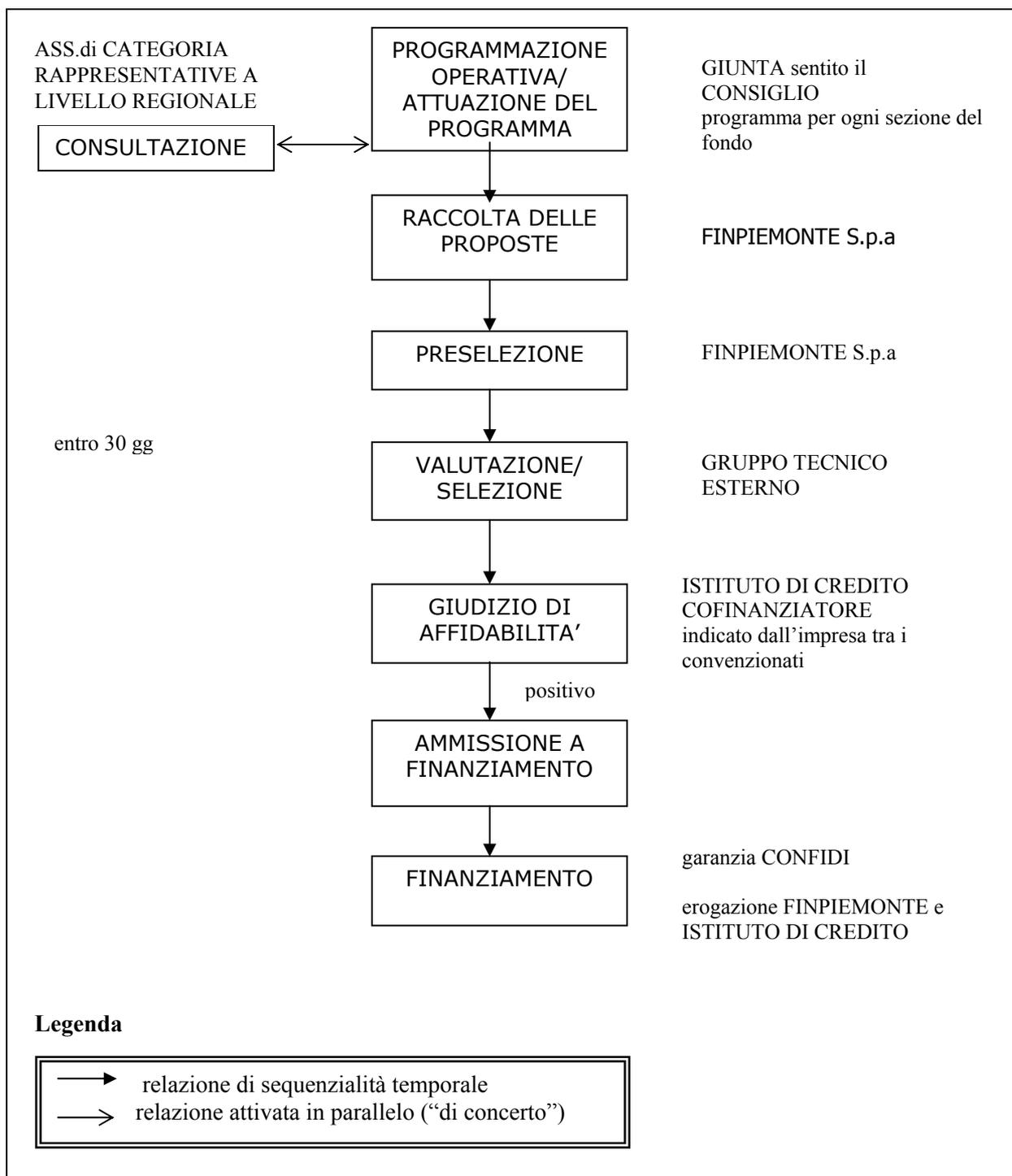


Fig. 3: intervento n. 2, propria elaborazione da L.R n.21 del 9 maggio 1997

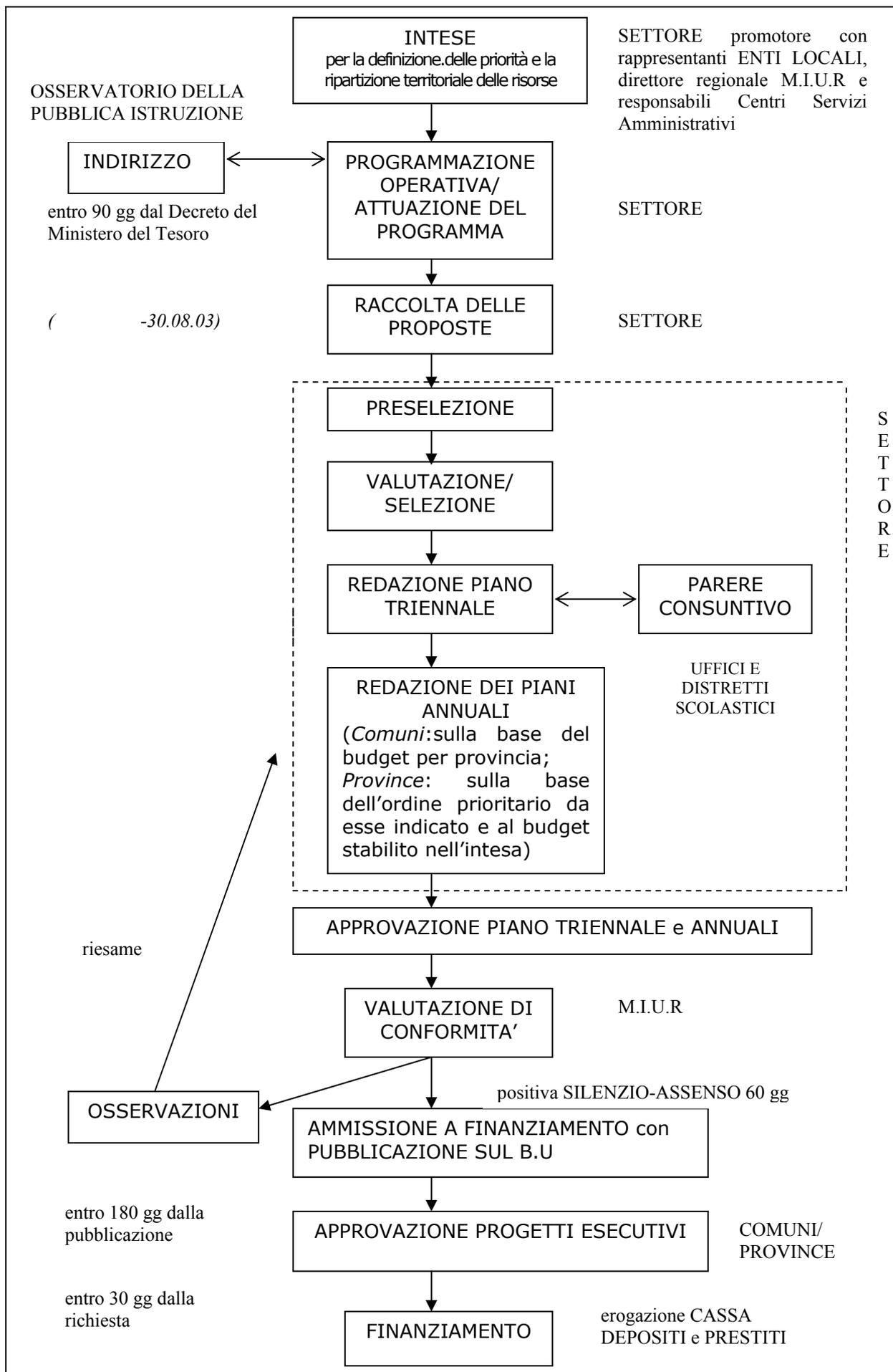


Fig.4: intervento n.14, propria elaborazione da Legge n.23 del 11 gennaio 1996

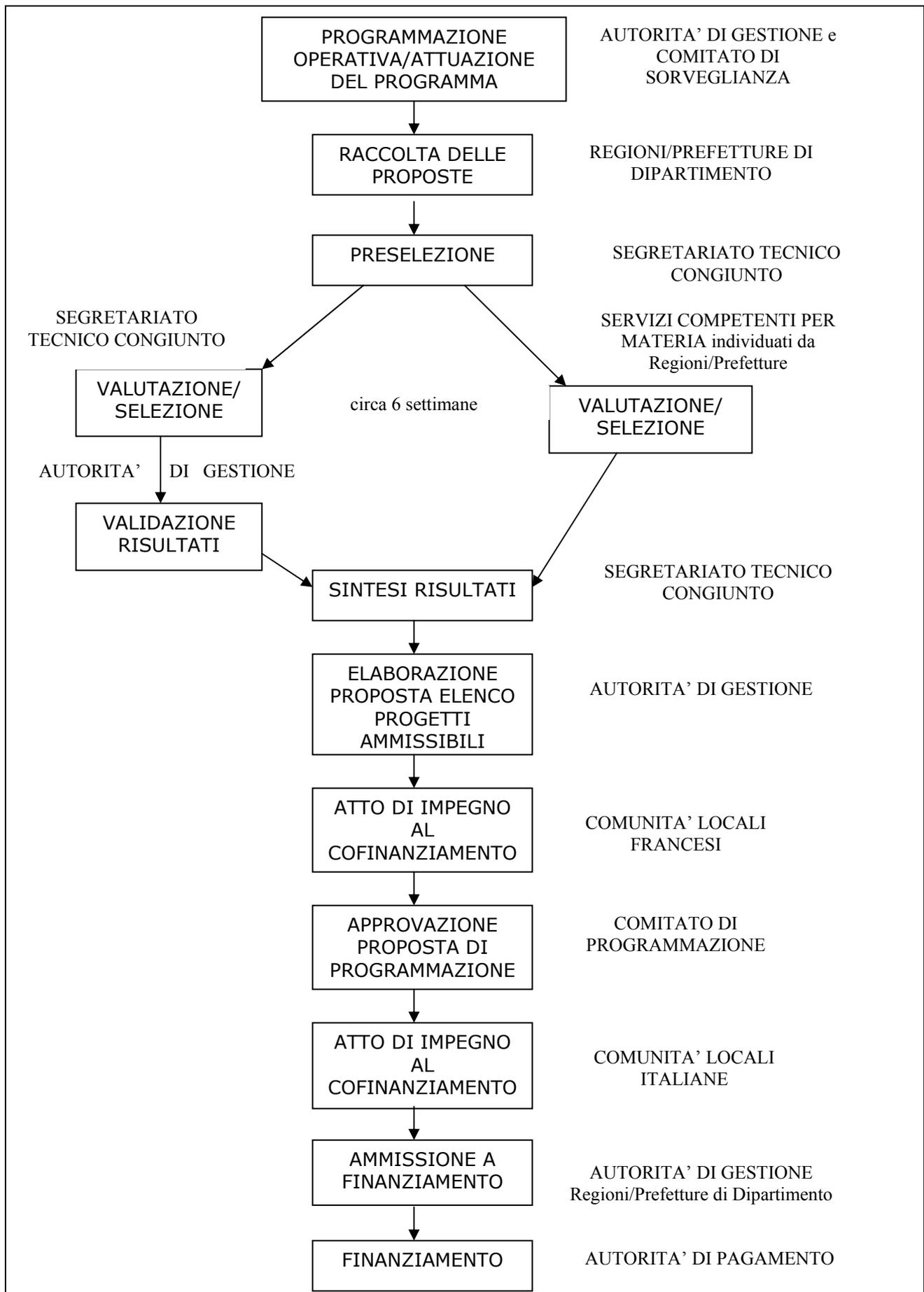


Fig.5: intervento n.37, propria elaborazione da Programma ALCOTRA Italia-Francia

Accanto all'accertamento delle condizioni minime di ammissibilità delle proposte per la formazione del piano triennale è prevista una valutazione della loro conformità alle priorità d'intervento (stabilite d'intesa dalle istituzioni coinvolte) che ne determina l'inclusione nei piani annuali. Gli attori appartengono ad istituzioni regionali, nazionali e locali, sulla base delle competenze espresse dalla legislazione in materia di edilizia scolastica. Se il Ministero rileva che il piano triennale non è conforme agli indirizzi fissati in materia e richiede un suo riesame da parte del settore, ci si trova di fronte ad una procedura non più lineare.

La quinta figura presenta un'ulteriore situazione. Si tratta di un intervento a sostegno della cooperazione transfrontaliera nei territori delle alpi latine di Italia e Francia nato dall'iniziativa comunitaria Interreg III; l'autorità di gestione e di pagamento per questa iniziativa è la Regione Piemonte mentre il Comitato di Sorveglianza, il Segretariato Tecnico Congiunto e il Comitato di Programmazione sono composti dai rappresentanti delle Autorità nazionali, regionali e locali. La presenza di una doppia attività valutativa svolta in contemporanea da due tipologie di attori differenti e collocati in luoghi diversi e la numerosità degli attori coinvolti, fanno rientrare questa procedura tra quelle definibili complesse.

III

3.1 La valutazione/selezione delle proposte

Focalizzando l'attenzione sulla valutazione/selezione si nota che, in tutti gli interventi analizzati, essa **segue la macroattività di preselezione e precede quella di ammissione a contributo**. Nelle procedure in cui è prevista una raccolta a sportello, la valutazione/selezione è operata o in via continuativa, man mano che vengono presentate le istanze, o secondo degli archi temporali solitamente di 40 giorni; nelle restanti procedure la **frequenza** è riconducibile alla periodicità della raccolta delle proposte ed è espletata in un unico periodo al termine della stessa. E' importante comunque sottolineare che pur trattandosi di una macroattività inserita in quello che si può definire il "cuore" di una procedura di attuazione, la valutazione/selezione è profondamente legata sia alla fase di programmazione strategica sia a quella che abbiamo definito di attuazione del programma. Perché? Sostanzialmente perché la sua attivazione implica che in un intervento di politica pubblica si siano definiti gli obiettivi e sia stato identificato il sistema dei valori di riferimento (valori ultimi che si vogliono salvaguardare o promuovere¹⁷) e che gli obiettivi specifici identificati vengano tradotti in documenti più o meno formalizzati di programmazione o che, in loro mancanza, essi siano rintracciabili direttamente nei provvedimenti di legge.

Sempre con riferimento all'insieme degli interventi si rileva che normalmente la valutazione/selezione è effettuata da un unico **soggetto**, sia esso il settore competente, un ente delegato o un ente convenzionato con la struttura regionale responsabile e che il soggetto opera o mediante la propria dotazione o attraverso strutture create ad hoc. Tali strutture sono usualmente considerate interne, se formate da esperti appartenenti all'organizzazione, o esterne, quando includono esperti afferenti agli enti strumentali

¹⁷ G.Regonini, Bologna, 2001, p.140.

della Regione, o all'Università e al Politecnico, o scelti fra professionisti iscritti agli albi professionali, o nominati in rappresentanza delle categorie destinatarie dell'intervento. La denominazione in proposito è molto vasta e va da gruppo tecnico esterno, commissione tecnica, comitato tecnico, gruppo tecnico di valutazione, segretariato tecnico congiunto con funzioni di valutazione fino a quella di nucleo di valutazione. Una particolarità è rappresentata dagli interventi il cui coordinamento è affidato ad altri enti locali (pensiamo ai progetti di rete dell'assistenza affidati alle Province) o a quelli interamente delegati (pensiamo alla formazione professionale o ad alcune misure del comparto agricolo); nel primo caso viene costituito un gruppo di lavoro misto comprendente esperti in rappresentanza di entrambe le istituzioni mentre, nel secondo caso, la struttura regionale competente solitamente predispone uno schema di indirizzo e delle istruzioni operative molto dettagliate, a supporto sia della attività di redazione dei bandi sia di quella di selezione dei progetti, o prevede delle forme di controllo sulle istanze finanziabili.

L'**oggetto** su cui viene operata la valutazione/selezione è rappresentato solitamente dalle singole proposte progettuali, presentate direttamente dai beneficiari o dai soggetti designati come capofila in risposta ad un bando e ad un invito pubblico, o per contro può anche riferirsi simultaneamente sia ad un programma-progetto (studio di fattibilità) sia ai singoli progetti unitari di intervento ad esso collegati. E' questo quanto riscontrato per l'impiantistica turistica - ricreativa (n. 5) e per i progetti integrati di sviluppo (n. 33) dove, in entrambi i casi, viene effettuata una prima valutazione del programma-progetto e, solo se si riscontra un suo esito positivo, si procede alla valutazione dei singoli progetti ad esso collegati. Analoghe considerazioni sono estensibili alla valutazione dei progetti di operatori privati correlati a quelli globali di riqualificazione dell'immagine delle aree commerciali (n. 15) presentati da comuni e consorzi, perché, pur trattandosi di interventi distinti dal punto di vista procedurale, la valutazione negativa dei progetti globali determina anche l'esclusione dei progetti presentati dai privati.

Con riferimento alle informazioni raccolte in merito alla **struttura** valutativa/selettiva degli interventi, si è notato che, in analogia alle altre macroattività, anche la valutazione/selezione può essere scomposta in diverse **attività elementari**; è possibile tra di esse identificare:

- l'attività di **determinazione del valore** di un progetto per l'organizzazione chiamata nel seguito, per semplicità, valutazione;
- l'attività di **selezione** tra progetti adeguati e non adeguati;
- l'attività di **costruzione di una graduatoria** dei progetti.

L'attività di **determinazione del valore** implica che vengano individuati i principali aspetti valutativi, le dimensioni pertinenti del problema e del modello valutativo o l'espressione formale dei punti di vista dei soggetti organizzativi coinvolti, e che in relazione ad essi si operi il confronto dei progetti; l'individuazione delle dimensioni pertinenti può avvenire con riferimento agli obiettivi dichiarati dai programmi e, quando è possibile, anche prendendo in esame l'esperienza maturata nei cicli di intervento precedenti e tutto ciò che è stato prodotto in materia (si pensi agli studi di valutazione ex-post in cui spesso sono evidenziati i punti di forza o le criticità dei processi e delle attività o si pensi alle informazioni di ritorno prodotte dall'attività di

monitoraggio). Nell'ambito di questa attività ad ogni progetto deve essere associato uno stato di valore o valutazione in relazione a tutti gli aspetti esaminati. La valutazione può essere espressa con modalità differenti da caso a caso.

L'attività di **selezione** si attiva quando, in relazione al sistema dei valori di riferimento, vengono predefinite determinate caratteristiche dei progetti e solo i progetti in possesso delle suddette caratteristiche vengono ammessi al finanziamento oppure ulteriormente selezionati in maniera più restrittiva se la richiesta di finanziamento eccede la disponibilità finanziaria.

La **costruzione di una graduatoria** si attiva attraverso una procedura di sintesi delle valutazioni relative ai diversi aspetti esaminati e le modalità di sintesi possono essere differenti da caso a caso. L'attività può essere applicata a progetti di cui è stata già stata valutata, mediante un'attività di selezione, l'adeguatezza o viceversa a progetti non selezionati in precedenza.

I quaranta interventi analizzati offrono una ricca panoramica delle valutazioni/selezioni adottate dai settori regionali e molti spunti di riflessione sulla loro struttura. Le prime diversità strutturali riscontrate sono riferibili ad una **diversa combinazione delle attività elementari**. La rappresentazione che segue è una sintesi delle sequenze di attività rilevate con l'indicazione del numero di attività:



Aggregando gli interventi per tipologia di valutazione/selezione si è riscontrato che la scelta di una combinazione di attività elementari piuttosto che di un'altra segue logiche che vanno ben al di là di quelle che si potrebbero definire "settoriali"; qui di seguito è proposta una sintesi di tali riflessioni a partire dai raggruppamenti di interventi per tipologia di struttura valutativa:

- alla prima casistica (**valutazione seguita da selezione**) appartiene un intervento a sostegno della imprese agricole (n. 28) la cui gestione è completamente delegata dalla direzione agricoltura alle province. La particolarità riscontrata in quest'intervento è il fatto che le proposte vengono analizzate sotto l'aspetto dell'ammissibilità formale (preselezione) e del possesso di prerequisiti legati esclusivamente alle caratteristiche dell'azienda richiedente. Questa verifica del possesso di prerequisiti del proponente potrebbe essere considerata come la più semplice delle attività di

selezione, in cui l'unico valore di riferimento adottato è che "ogni impresa con quei requisiti è meritevole di sostegno".

La presenza di due attività elementari accomuna, inoltre, due diversi gruppi di interventi. Al primo gruppo appartengono quelli a sostegno delle imprese dell'artigianato (n. 2), del commercio (n. 17), delle imprese agricole che trasformano e commercializzano prodotti (n. 34 – gestito dai Settori Agricoli Decentrati della direzione agricoltura), quelli del lavoro volti all'incentivazione delle nuove iniziative imprenditoriali (n. 22) e a sostegno dell'occupazione nelle imprese cooperative (n. 23). Nel gruppo sono inclusi anche gli interventi infrastrutturali destinati al settore dello spettacolo (n. 19, 20) e all'istruzione (n. 14) e un intervento innovativo nel Docup Ob.2 2000-2006 che riguarda la riqualificazione dell'area metropolitana Torinese (n. 9).

Occorrerebbe verificare se l'aver riscontrato in tutti gli interventi destinati alle imprese (con l'eccezione rappresentata dal comparto agricolo) l'adozione di questo tipo di struttura valutativa/selettiva non si tratti di un fatto puramente casuale ma sia orientata a garantire il soddisfacimento delle esigenze di certezza di finanziamento e velocità dei finanziamenti in presenza delle condizioni di adeguatezza della domanda. Per quando concerne il finanziamento delle infrastrutture dello spettacolo, da informazioni raccolte presso il settore con il tramite del dott. Reinerio, si è constatato che entrambi gli interventi sono caratterizzati da un sostanziale equilibrio tra le risorse finanziarie disponibili e le richieste di intervento del comparto, il che probabilmente giustifica l'adozione di una regola di decisione diversa da quella adottata negli altri interventi di natura infrastrutturale.

- b) Al secondo gruppo (**valutazione seguita da graduatoria**) appartengono gli interventi del turismo (n. 8) e del termalismo (n. 1) finanziati attraverso il Fondo Investimenti Piemonte, gli interventi della formazione professionale (n. 40), dell'edilizia residenziale (n. 11), dell'assistenza (relativi al sostegno delle giovani coppie per il n. 12, al finanziamento strutturale di micro-nidi (n. 25), a quello di asili nido comunali (n. 26) e dell'impianistica sportiva (n.24), buona parte di quelli del comparto agricolo (n. 31, 35) e gli interventi destinati a soggetti pubblici e privati volti a favorire l'immagine delle aree commerciali, la sistemazione delle aree mercatali (n. 15, 16 e 18) e il sostegno delle strategie pilota di sviluppo integrato del territorio che prevedono la costituzione dei Gruppi di Azione Locale (n. 36). Nonostante l'attività di costruzione di una graduatoria sia prevista per interventi apparentemente molto diversi tra loro, ci sono alcune similitudini o logiche di scelta che sarebbe utile verificare e far emergere. L'esigenza di ordinamento dei progetti potrebbe derivare (come nel caso di interventi di finanziamento a valere sul FIP) dalla limitatezza della disponibilità finanziarie soprattutto se non è previsto un fondo rotativo come avviene per la maggior parte dei provvedimenti alle imprese.

Il ricorso all'ordinamento dei progetti è una caratteristica che accomuna sia gli interventi della formazione professionale, sia quelli dell'edilizia residenziale e in parte anche quelli dell'assistenza e del commercio, tutti rivolti ad una platea numerosa di soggetti privati.

Per gli interventi rivolti alle imprese del comparto agricolo (ad eccezione di quello delegato e riferibile alla prima combinazione rilevata) si potrebbe pensare ad una comunanza di regole di decisione definibile "di settore" proprio perché la storia, la natura degli interventi e l'adesione del comparto alla Politica Agricola Comune (P.A.C.) determinano spesso la non comparabilità degli interventi per le imprese agricole alle altre.

- c) La presenza di tre attività elementari accomuna invece tre diversi gruppi di interventi. Al primo gruppo (**valutazione, 1ªselezione e 2ªselezione**), appartiene un intervento dell'assistenza diretto alla promozione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza (n. 39), , un intervento relativo alla promozione internazionale del commercio (n. 7) e due afferenti all'industria (il finanziamento generale alle imprese per il n. 3 e il sostegno dell'e-business per il n. 10).

Esiste una logica comune tra interventi apparentemente così diversi? Il primo elemento che occorre evidenziare è rappresentato dal fatto che la maggior parte di questi provvedimenti adottano uno sportello permanente di raccolta (similare a quello rilevato negli interventi del gruppo "determinazione del valore – selezione") e il superamento della prima selezione costituisce condizione di accesso alla seconda. Tutti¹⁸ gli interventi, con l'accezione di quello relativo all'assistenza, ricadono sotto il "grande ombrello" del DOCUP Ob.2.

Per gli interventi alle imprese la compatibilità dei progetti ai criteri generali del DOCUP costituisce condizione vincolante per il passaggio alla seconda selezione che avviene sulla base di alcuni aspetti (*criteri specifici di misura*); per gli interventi a regia regionale il passaggio invece fa sì che vengano adottate alcune regole (*criteri della regia*) volte alla limitazione del numero dei progetti. Possono ad esempio essere privilegiati i progetti che completano interventi realizzati nella precedente programmazione se sono stati portati a termine dai richiedenti nei tempi prestabiliti o nel caso ci si trovi di fronte a più progetti presentati da un richiedente, si può stabilire di finanziare una sola progettazione, preferendo quella che è dichiarata dallo stesso richiedente come prioritaria.

Al secondo gruppo (**valutazione, selezione e graduatoria**) appartengono sia l'intervento rivolto alle imprese agro-industriali (n. 32) sia quello relativo al sostegno della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (n. 27); è interessante rilevare che per entrambe le tipologie la scelta della sequenza sembra seguire le caratteristiche tipiche di un comparto "a cavallo" tra il sistema delle imprese e l'agricoltura (determinazione del valore - selezione tipica delle imprese e determinazione del valore - graduatoria tipica dell'agricoltura). Ad essi si aggiunge l'intervento a

¹⁸ precisando che: l'intervento del turismo (n.5) non è ricompreso nell'odierno Docup ma, dalle informazioni fornite dal dott. Reinerio, lo si può considerare per certi versi similare trattandosi di una disposizione nata dall'esperienza della progettazione intergrata turistica prevista dal precedente periodo di programmazione (1994-1996),

sostegno della ricettività turistica (n. 4), quello della promozione turistica (n. 38) e l'intervento previsto dalla normativa statale a favore delle nuove imprenditoriali femminili (n. 21).

Nel finanziamento dei piani integrati d'area (n. 33) la graduatoria segue l'attività di selezione unicamente se si verifica che le risorse assegnate a livello provinciale non risultano sufficienti a soddisfare le richieste che hanno superato la prima selezione. Al gruppo appartiene anche l'intervento a sostegno della cooperazione transfrontaliera dei territori delle Alpi Latine (Italia-Francia) ricordando che per esso si ritiene necessaria una verifica di maggior dettaglio; analoghe considerazioni possono essere estese agli interventi dell'assistenza destinati al finanziamento di infrastrutture sanitarie, quali le residenze per anziani (RSA, RAF del n. 30) e i presidi socio assistenziali (PSSR del n. 29).

- d)** La presenza di quattro attività (**valutazione, 1^aselezione, 2^aselezione e graduatoria**) caratterizza gli interventi del turismo (n. 5, 6) e l'intervento rivolto al rafforzamento delle infrastrutture per gli insediamenti produttivi¹⁹ (n. 13); l'intervento del turismo (n. 6) e l'ultimo accennato (n.13) sono entrambi misure a regia del Docup Ob. 2 e prevedono una attività di costruzione di una graduatoria unicamente se le risorse attribuite per ogni periodo di apertura dello sportello di raccolta risultano essere insufficienti rispetto alle richieste. Per il finanziamento dell'impiantistica turistico - ricreativa è prevista una doppia selezione ad oggetto rispettivamente il programma progetto e ai singoli progetti unitari collegati; la valutazione negativa del programma determina, come si è accennato in precedenza, anche l'esclusione dei progetti unitari.

3.2 Sviluppi futuri dell'analisi e conclusioni

Quanto fin qui prodotto è il punto di partenza di un'analisi approfondita dell'operato regionale in sede di attuazione degli interventi; in relazione ai quaranta interventi si è cominciato ad analizzare le regole operative adottate per distinguere tra situazioni di finanziabilità o di non finanziabilità delle proposte e si è riscontrato che, quelle adottate più frequentemente, sono almeno due:

- **accettabilità per superamento di un punteggio minimo** (riscontrata in n. 8 casi);
- **accettabilità delle proposte (sulla base di un sistema binario si/no) per superamento di un insieme di condizioni** (riscontrata in n. 21 casi).

Risulta quindi che oltre la metà degli interventi utilizza la regola operativa dell'esplicitazione delle condizioni di accettabilità e solo otto utilizzano quella del superamento di un punteggio minimo. I risultati delle procedure sono invece riconducibili a più tipologie, tra cui:

¹⁹ Parchi tecnologici, Poli integrati di sviluppo (PIS), Aree industriali attrezzate (AIA) e aree ecologicamente attrezzate, Centri intermodali e Piattaforme logistiche, Centri di servizi comuni.

- **progetti ammessi – non ammessi;**
- **progetti ammessi – non ammessi – in lista d’attesa dei rientri delle imprese già finanziate** (un solo caso di intervento Docup);
- **progetti ammessi – non ammessi – in lista d’attesa se per rinunce si rendono disponibili risorse** (un solo caso di intervento Docup);
- tra i progetti ammessi: **progetti prioritari – non prioritari** (distinzione che comporta una percentuale maggiore o una precedenza di finanziamento per i progetti prioritari);
- **progetti idonei – non idonei** – con riserva per completamento di precedenti iniziative.

Partendo da questi primi spunti, sarebbe opportuno estendere l’analisi alle regole operative ed i risultati di tutte le attività elementari: alla valutazione, alla selezione e all’attività di costruzione delle graduatorie. Una volta tracciato il quadro completo, sarebbe proficuo testare le ipotesi fin qui enunciate, attraverso un confronto con l’esperienza dei responsabili regionali e far seguire momenti di riflessione che facilitino lo scambio delle buone pratiche o l’approfondimento di quanto si ritiene necessario per il perfezionamento dell’attività valutativa e il miglioramento procedurale in cui è inserita. L’approfondimento potrebbe riguardare le combinazioni di attività, cercando di renderle più efficaci in relazione ai vari contesti: ad esempio, pensare ad una selezione come controllo delle condizioni importanti seguita da un’attività di costruzione di una graduatoria piuttosto che considerarla come una attività che accelera la procedura.

Riferimenti bibliografici:

Prova - Ires Piemonte “Quale (nucleo di) valutazione per la Regione Piemonte: riflessioni sulla legge 144/99 e prime indicazioni per l’operatività del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici” Rapporto finale, Torino, dicembre 2001.

Ires Piemonte, “Fondo Investimenti Piemonte - Studio Triennale di Valutazione”, Torino, settembre 2000.

Norese Maria Franca, paper del corso “Aiuto alla decisione e approccio multicriteri”, Master Analisi delle Politiche Pubbliche, Torino, 2003.

Gloria Regonini, Capire le politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2001.

Disposizioni di legge come riportato alla voce provvedimento della tabella inserita in Allegato (*A e B*).

Allegato A) Elenco interventi afferenti alle Attività economiche e produttive

n°	argomento	provvedimento	contenuto sostanziale
1	acque minerali e termali	L.R 43 del 18 ottobre 1994 (FIP)	sviluppo sistema termale e destagionalizzazione attività
2	artigianato	L.R 21 del 9 maggio 1997 + L.R 4/99	anticipazioni finanziarie per programmi di investimento in beni e servizi
3	multiargomento	DOCUP 2000-2006 Ob.2 Misura 2.1.b	finanziamento per diverse tipologie di investimento
4	turismo	L.R 18 del 8 luglio 1999	interventi ricettivi, complementari e di servizio turistico
5	turismo	L.R 4 del 24 gennaio 2000 + L.R 5/00	finanziamento progetti unitari relativi a impianti turistico-ricreativi e strutture congressuali di rilevanza turistica
6	turismo	DOCUP 2000-2006 Ob.2 Misura 2.5.b	supporto all'offerta turistica e al sistema termale
7	commercio	DOCUP 2000-2006 Ob.2 Misura 1.1.b	promozione internazionale per settori economici ed aree geografiche
8	turismo	L.R 43 del 18 ottobre 1994 (FIP)	qualificazione e potenziamento strutture alberghiere, miglioramento parchi naturali, impianti di risalita e adeguamento strutture per il turismo sociale
9	parchi	DOCUP 2000-2006 Ob.2 Misura 3.1.b	interventi di qualificazione dell'Area Metropolitana Torinese -Sistema Corona Verde-
10	multiargomento	DOCUP 2000-2006 Ob.2 Misura 2.4.c	azioni a sostegno dell'e-business
13	multiargomento	DOCUP 2000-2006 Ob.2 Misura 2.3	completamento e sviluppo di strutture insediative per il sistema economico (P.I.S e A.I.A)
15	commercio	L.R 28 del 12 novembre 1999 (art.18 c1 IA)	interventi volti a favorire l'immagine delle aree oggetto di progetti globali unitari (P.Q.U e P.I.R)
16	commercio	L.R 28 del 12 novembre 1999 (art.18 c1 IA)	interventi di operatori commerciali correlati a P.Q.U/P.I.R
17	commercio	L.R 28 del 12 novembre 1999 (art.18 c1 I B)	credito per investimenti in beni e servizi
18	commercio	Delibera CIPE n.100 del 5 agosto 1998	adeguamento delle norme igienico sanitarie e di sicurezza e sistemazione delle aree mercatali
21	lavoro	L. 215 del 25 febbraio 1992	promozione di nuove imprenditorialità femminili
22	lavoro	L.R 28 del 14 giugno 1993	misure straordinarie per incentivare l'occupazione (nuove iniziative imprenditoriali e inserimento di soggetti svantaggiati)
23	lavoro	L.R 67 del 21 dicembre 1994	interventi a favore dell'occupazione nelle imprese cooperative (giovani disoccupati, lavoratori in cassa integrazione ed ex dipendenti aziende in crisi)
27	agricoltura	PSR 2000-2006 Misura G	miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli
28	agricoltura	PSR 2000-2006 Misura A	investimenti nelle aziende agricole
31	agricoltura	PSR 2000-2006 Misura M	allestimento di spazi di vendita interaziendali di prodotti agricoli di qualità
32	agricoltura	L.R 25 del 22 dicembre 1995	interventi di impianto, consolidamento e sviluppo del sistema agro-industriale

33	multiargomento	DOCUP 2000-2006 Ob.2 Misura 3.1.a	progetti integrati di sviluppo (P.I.A)
34	agricoltura	L.R 25 del 22 dicembre 1995	realizzazione di investimenti per la
35	agricoltura	L.R 31 del 6 dicembre 1999 (FIP)	trasformazione, commercializzazione, conservazione, valorizzazione e vendita dei prodotti agricoli aziendali ammodernamento del sistema agroindustriale
36	multiargomento	Programma Leader Regionale 2000-2006 (Iniziativa Leader plus)	sostegno alle strategie pilota di sviluppo integrato del territorio
37	multiargomento	Programma ALCOTRA Italia-Francia (Iniziativa Interreg III)	sostegno alla cooperazione transfontaliera delle alpi latine
38	turismo	L.R 75/96 art.16	contributi per l'attività di pubblicità e propaganda turistica

***Allegato B)* Elenco interventi afferenti ad altri settori**

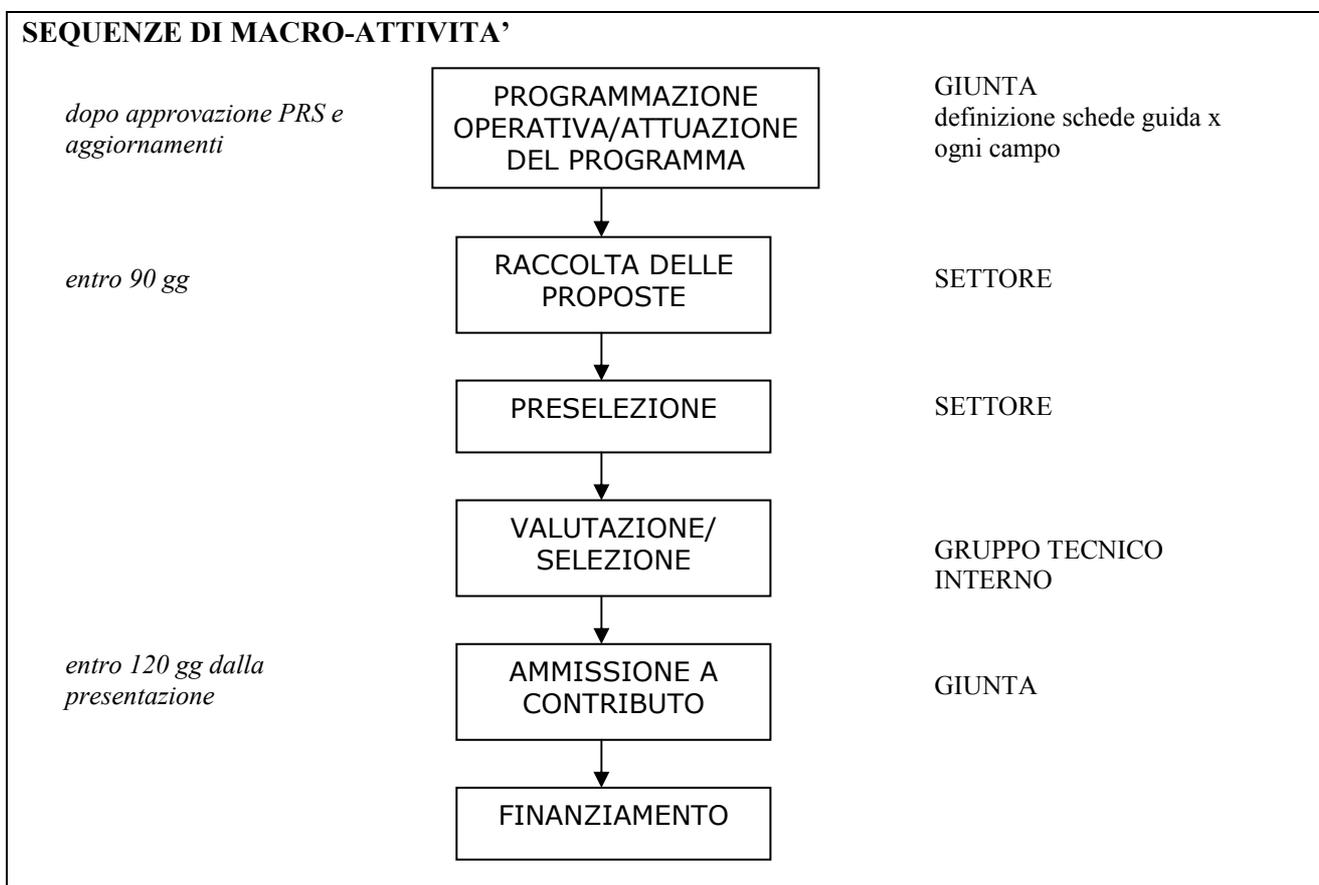
n.	argomento	provvedimento	contenuto sostanziale
11	edilizia	L. 179 del 17 febbraio 1992	finanziamento di edilizia residenziale pubblica per il recupero patrimonio edilizio esistente da destinare alla vendita ed alla locazione
12	assistenza	D.M del 18 aprile 2003 + L.289/02	accesso alla prima abitazione e recupero patrimonio edilizio esistente da parte di famiglie di nuova costituzione
19	spettacolo	L.R 16 del 2 marzo 1984	sostegno ad iniziative di ristrutturazione e ammodernamento di strutture culturali e dello spettacolo
20	spettacolo	L.R 58 del 28 agosto 1978	sostegno al recupero, trasformazione e ammodernamento di sedi destinate ad attività culturali e dello spettacolo
24	sport	L.R 93/1995 (titolo II art.3)	interventi per l'impiantistica sportiva
25	assistenza	L. 448 del 28 dicembre 2001 art.70	interventi di realizzazione di micro-nidi
26	assistenza	L.R 32 del 24 luglio 1984	inerventi sulle strutture e sull'arredamento degli asili nido comunali
29	assistenza	L.R 22 del 2 aprile 1990	finanziamento presidi socio-assistenziali (PSSR)
30	assistenza	L.R 73 del 4 settembre 1996	finanziamento RAF, RSA, CD, CDI e RA
39	assistenza	L. 285 del 28 agosto 1997	promozione di diritti e di pari opportunità per l'infanzia e l'adolescenza

40	formazione professionale	L.R 63 del 13 aprile 1995	finanziamento progetti di istruzione e formazione tecnica superiore (I.F.T.S)
----	--------------------------	---------------------------	---

14	istruzione	L..23 del 11 gennaio 1996	miglioramento qualitativo delle strutture edilizie
----	------------	---------------------------	--

CARATTERISTICHE DELL'INTERVENTO	
argomento: acque minerali e termali	
contenuto sostanziale: sviluppo del sistema termale	
tipo: sostegno alle imprese	su: strutture
categoria beneficiari: privata	
beneficiari: Enti e aziende a prevalente capitale pubblico, imprese che gestiscono impianti termali ed idropinici, imprese operanti nel settore turistico.	
fonte normativa: regionale	risorse: FIP
provvedimento: L.R n.43 del 18 ottobre 1994	
direzione: Turismo, Sport, Parchi	
settore: Programmazione e sviluppo interventi relativi alle terme-acque minerali e termali	
responsabile:	

CARATTERISTICHE DELLA PROCEDURA DI ATTUAZIONE
modalità: bando -scheda guida contenuta nella legge-
procedimento: valutativo a graduatoria
frequenza: annuale (allegato alla legge di bilancio)
importo: stabilito annualmente con la legge di bilancio



Durata indicativa:

PRESELEZIONE**Verifica:** della correttezza formale**VALUTAZIONE/SELEZIONE****tempistica:** frequenza annuale**gestione:** interna**soggetti coinvolti:** Gruppo Tecnico Interno (funzionari regionali esperti nominati dalla Giunta in materie turistiche e termali)**attività elementari e loro combinazione:** valutazione e costruzione graduatoria**Obiettivo:** favorire lo sviluppo qualitativo e quantitativo del sistema termale piemontese, mediante la destagionalizzazione dell'attività, riorganizzando e qualificando maggiormente la ricettività alberghiera e gli stabilimenti di cura.

Espressi nella scheda guida.

Modello di costruzione della graduatoria: verifica dell'idoneità tecnico-economica e validità rispetto agli obiettivi**Criteri:****Punteggi max***Caratteristiche dell'intervento: (pesa per 1/3)*

Idoneità tecnica-funzionale	2
Congruità dei costi	2
Ipotesi gestionale	2

Finalizzazione dell'intervento: (pesa per 2/3)

Corrispondenza e significatività rispetto agli obiettivi della scheda guida	6
Contributo allo sviluppo locale e all'occupazione	2
Caratterizzazione termale degli esercizi alberghieri o datazione di strutture e impianti alternativi e innovativi per gli stabilimenti termali	2

Modalità di aggregazione e regola operativa di selezione:

somma dei punteggi moltiplicata al seguente <i>coefficiente di fattibilità:</i>	
immediata cantierabilità	1,5
fattibilità tecnico-amministrativa	1
intervento non fattibile	0

Regola di ripartizione proposte: /**Risultato:** graduatoria interventi (punteggio maggiore di 1)

(Le domande saranno ammesse a contributo nei limiti delle disponibilità dei fondi secondo l'ordine decrescente di punteggio ottenuto. A parità di punteggio sarà preso in considerazione l'ordine di presentazione delle domande.

La Giunta all'atto della concessione del contributo stabilisce i termini di utilizzo della graduatoria)

Risultati complessivi: /**Osservazioni:**

Nella scheda guida non sono espresse in dettaglio le condizioni ammissibilità formale.....

.....
.....
.....

Allegato D)

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 123

"Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59"

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 99 del 30 aprile 1998

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 5, 76, 87, 117, 118 e 128 della Costituzione;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa;

Vista la legge 15 maggio 1997, n. 127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 6 febbraio 1998;

Acquisito il parere della conferenza unificata, istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Acquisito il parere della commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, ai sensi dell'articolo 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Acquisito il parere della commissione parlamentare per le questioni regionali;

Viste le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, adottate nelle riunioni del 27 e del 30 marzo 1998;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica e gli affari regionali e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

E m a n a
il seguente decreto legislativo:

Art. 1.
Oggetto

1. Il presente decreto individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere, di seguito denominati "interventi", concessi da amministrazioni pubbliche, anche attraverso soggetti terzi.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con i Ministri competenti per materia, con proprio decreto individua i criteri generali per la gestione e il coordinamento di tutti gli interventi, nonché le deroghe necessarie per l'attuazione di interventi disciplinati sulla base di accordi internazionali.

3. I principi del presente decreto costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato. Le regioni a statuto ordinario ne assicurano l'attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

Art. 2.

Modalita' di attuazione

1. Gli interventi sono disposti in conformita' alla normativa dell'Unione europea; il calcolo dell'intensita' di aiuto, ove consentito, e' effettuato in equivalente sovvenzione lorda o netta. In ogni caso tale modalita' di calcolo non e' applicata ai regimi di aiuto secondo la regola del "*de minimis*" di cui alla comunicazione della Commissione europea, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunita' europee n. C68 del 6 marzo 1996, e successive modifiche e integrazioni.

2. Il tasso da applicare per le operazioni di attualizzazione e rivalutazione, nonche' la definizione di piccola e media impresa sono indicati e aggiornati con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in conformita' con le disposizioni dell'Unione europea.

3. I soggetti interessati hanno diritto agli interventi esclusivamente nei limiti delle disponibilita' finanziarie previste dalla legge. Il soggetto competente comunica tempestivamente, con avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, l'avvenuto esaurimento delle risorse disponibili e restituisce agli istanti le cui richieste non siano state soddisfatte, la documentazione da essi inviata a loro spese. Ove si rendano disponibili ulteriori risorse finanziarie, il soggetto competente comunica la data dalla quale e' possibile presentare le relative domande, con avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, almeno sessanta giorni prima del termine iniziale.

Art. 3.

Procedimenti e moduli organizzativi

1. Gli interventi sono attuati con procedimento automatico, valutativo, o negoziale.

2. Ferma restando la concessione da parte del soggetto competente, per lo svolgimento dell'attivita' istruttoria o di erogazione, tenuto conto della complessita' degli adempimenti di natura tecnica o gestionale, possono essere stipulate convenzioni, le cui obbligazioni sono di natura privatistica, con societa' o enti in possesso dei necessari requisiti tecnici, organizzativi e di terzietà in relazione allo svolgimento delle predette attivita', selezionati tramite le procedure di gara previste dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157. Gli oneri derivanti dalle convenzioni in misura non superiore a quanto determinato in sede di aggiudicazione della gara sono posti a carico degli stanziamenti cui le convenzioni si riferiscono: in ogni caso e' disposto il pagamento di penali in caso di revoca di interventi dall'aggiudicatario in misura percentuale sul valore dell'intervento, fatti salvi esclusivamente i casi di accertata falsita' dei documenti.

3. Per la valutazione degli aspetti specialistici e dei risultati attesi dagli interventi, il soggetto competente per la concessione puo' avvalersi di esperti prescelti a rotazione da appositi elenchi, aperti a tutti gli interessati, previa verifica della insussistenza di cause di incompatibilita' e del possesso dei necessari requisiti di professionalita', competenza e imparzialita'. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono fissati i criteri per l'inclusione e la permanenza degli esperti negli elenchi e per la tenuta dei medesimi.

Art. 4.

Procedura automatica

1. La procedura automatica si applica qualora non risulti necessaria, per l'attuazione degli interventi, un'attivita' istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario del programma di spesa. L'intervento e' concesso in misura percentuale, ovvero in misura fissa di ammontare predeterminato, sulle spese ammissibili sostenute, successivamente alla presentazione della domanda ovvero nel corso dell'esercizio precedente.

2. Il Ministro competente per materia o la regione o gli enti locali competenti determinano previamente per tutti i beneficiari degli interventi, sulla base delle risorse finanziarie disponibili, l'ammontare massimo dell'intervento concedibile e degli investimenti ammissibili, nonché le modalità di erogazione.

3. Per l'accesso agli interventi l'interessato presenta una dichiarazione, secondo un apposito schema pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dal soggetto competente per la concessione, sottoscritta, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, dal legale rappresentante dell'impresa e dal presidente del collegio sindacale o, in mancanza di quest'ultimo, da un revisore dei conti iscritto al relativo registro, attestante il possesso dei requisiti e la sussistenza delle condizioni per l'accesso alle agevolazioni, nonché la documentazione e le informazioni necessarie per l'avvio dei procedimenti di cui al decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490.

4. Il soggetto competente accerta esclusivamente la completezza e la regolarità delle dichiarazioni e di quanto previsto dal comma 3, registrate secondo l'ordine cronologico di presentazione. Entro trenta giorni, l'intervento è concesso nei limiti delle risorse disponibili.

5. Qualora la dichiarazione sia viziata o priva di uno o più requisiti disposti dalla normativa vigente, entro il medesimo termine di cui al comma 4, è comunicato all'impresa il diniego all'intervento.

6. L'iniziativa è realizzata nel termine previsto dalla vigente normativa, in ogni caso non oltre due anni decorrenti dalla data della concessione, a pena di decadenza dell'intervento. L'impresa beneficiaria entro 60 giorni dalla realizzazione dell'iniziativa, con le medesime forme e modalità di cui al comma 3, fornisce i documenti giustificativi delle spese sostenute, ivi compresi gli estremi identificativi degli eventuali impianti, macchinari o attrezzature acquistati, nonché una perizia giurata di un professionista competente nella materia, iscritto al relativo albo professionale, attestante l'inerenza dei costi sostenuti alle tipologie ammissibili e la loro congruità. Tale perizia giurata non è obbligatoria esclusivamente nel caso di cui all'articolo 14 della legge 24 giugno 1997, n. 196. Il soggetto competente, accertata la completezza e la regolarità della documentazione prodotta, entro il termine previsto dalle norme applicabili e comunque non oltre sessanta giorni dalla sua presentazione, fatti salvi i maggiori termini eventualmente previsti dalla normativa antimafia, provvede alla erogazione dell'intervento mediante unica somministrazione.

Art. 5. Procedura valutativa

1. La procedura valutativa si applica a progetti o programmi organici e complessi da realizzare successivamente alla presentazione della domanda; sono tuttavia ammissibili, nei casi previsti dalle leggi vigenti, anche le spese sostenute nell'anno antecedente ovvero, nel caso di procedimento a graduatoria, a partire dal termine di chiusura del bando precedente. Il soggetto competente comunica i requisiti, le modalità e le condizioni concernenti i procedimenti di cui ai commi 2 e 3, con avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana almeno novanta giorni prima dell'invio delle domande, e provvede a quanto disposto dall'articolo 2, comma 3.

2. Nel procedimento a graduatoria sono regolati partitamente nel bando di gara i contenuti, le risorse disponibili, i termini iniziali e finali per la presentazione delle domande. La selezione delle iniziative ammissibili è effettuata mediante valutazione comparata, nell'ambito di specifiche graduatorie, sulla base di idonei parametri oggettivi predeterminati.

3. Nel procedimento a sportello è prevista l'istruttoria delle agevolazioni secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande, nonché la definizione di soglie e condizioni minime, anche di natura quantitativa, connesse alle finalità dell'intervento e alle tipologie delle iniziative, per l'ammissibilità all'attività istruttoria. Ove le disponibilità finanziarie siano insufficienti rispetto alle domande presentate, la concessione dell'intervento è disposta secondo il predetto ordine cronologico.

4. La domanda di accesso agli interventi e' presentata ai sensi dell'articolo 4, comma 3, e contiene tutti gli elementi necessari per effettuare la valutazione sia del proponente, che dell'iniziativa per la quale e' richiesto l'intervento.

5. L'attivita' istruttoria e' diretta a verificare il perseguimento degli obiettivi previsti dalle singole normative, la sussistenza dei requisiti soggettivi del richiedente, la tipologia del programma e il fine perseguito, la congruita' delle spese sostenute. Qualora l'attivita' istruttoria presupponga anche la validita' tecnica, economica e finanziaria dell'iniziativa, la stessa e' svolta con particolare riferimento alla redditivita', alle prospettive di mercato e al piano finanziario per la copertura del fabbisogno finanziario derivante dalla gestione, nonche' la sua coerenza con gli obiettivi di sviluppo aziendale. A tale fine, ove i programmi siano volti a realizzare, ampliare o modificare impianti produttivi, sono utilizzati anche strumenti di simulazione dei bilanci e dei flussi finanziari dall'esercizio di avvio a quello di entrata a regime dell'iniziativa. Le attivita' istruttorie e le relative decisioni sono definite entro e non oltre sei mesi dalla data di presentazione della domanda.

Art. 6.

Procedura negoziale

1. La procedura negoziale si applica agli interventi di sviluppo territoriale o settoriale, anche se realizzati da una sola impresa o da un gruppo di imprese nell'ambito di forme della programmazione concertata. Nel caso in cui l'intervento sia rivolto a programmi territoriali comunque interessanti direttamente o indirettamente enti locali, devono essere definiti gli impegni di tali enti, in ordine alle infrastrutture di supporto e alle eventuali semplificazioni procedurali, volti a favorire la localizzazione degli interventi. Una quota degli oneri derivanti dai predetti impegni puo' essere messa a carico del procedimento.

2. Il soggetto competente per l'attuazione della procedura individua previamente i criteri di selezione dei contraenti, adottando idonei strumenti di pubblicita', provvede alla pubblicazione di appositi bandi, acquisisce le manifestazioni di interesse da parte delle imprese nell'ambito degli interventi definiti dai bandi stessi su base territoriale o settoriale. I bandi, inoltre, determinano le spese ammissibili, le forme e le modalita' degli interventi, la durata del procedimento di selezione delle manifestazioni di interesse, la documentazione necessaria per l'attivita' istruttoria e i criteri di selezione con riferimento agli obiettivi territoriali e settoriali, alle ricadute tecnologiche e produttive, all'impatto occupazionale, ai costi dei programmi e alla capacita' dei proponenti di perseguire gli obiettivi fissati.

3. Per consentire al soggetto competente di prendere in considerazione le manifestazioni di interesse, i richiedenti presentano apposita domanda ai sensi dell'articolo 5, comma 4. L'attivita' istruttoria, a seguito dell'espletamento della fase di selezione di cui al comma 2, e' condotta sulla base delle indicazioni e dei principi applicati per il procedimento valutativo, tenendo conto delle specificita' previste nell'apposito bando.

4. L'atto di concessione dell'intervento puo' essere sostituito da un contratto conforme a quanto previsto nel bando.

5. La definizione delle modalita' di erogazione e' rimessa all'apprezzamento del soggetto competente, che a tale fine tiene conto dei principi e delle regole fissati per la procedura valutativa e degli obiettivi specifici di ciascun intervento.

Art. 7.

Procedure di erogazione

1. I benefici determinati dagli interventi sono attribuiti in una delle seguenti forme: credito d'imposta, *bonus* fiscale, secondo i criteri e le procedure previsti dall'articolo 1 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244,

convertito, con modificazioni dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, concessione di garanzia, contributo in conto capitale, contributo in conto interessi, finanziamento agevolato.

2. Fatto salvo quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 4, nel caso di erogazione del beneficio sotto forma di contributo in conto capitale esso e' posto a disposizione dell'impresa beneficiaria, presso una banca appositamente convenzionata, in piu' quote annuali, stabilite per ogni regime di aiuto da ciascun soggetto competente, tenuto conto della durata del programma. Le erogazioni a favore dell'impresa beneficiaria sono effettuate dal soggetto responsabile per un importo pari allo stato di avanzamento contabile dell'iniziativa. Le agevolazioni possono essere erogate anche a titolo di anticipazione, previa presentazione di apposita fideiussione bancaria o polizza assicurativa d'importo pari almeno alla somma da erogare. Dall'ultima quota viene trattenuto un importo non inferiore al dieci per cento delle agevolazioni concesse, che e' erogato successivamente alla presentazione della documentazione finale di spesa da parte dell'impresa beneficiaria e all'effettuazione dei controlli di cui all'articolo 9.

3. Il credito d'imposta, non rimborsabile, puo' essere fatto valere, con le modalita' e i criteri di cui alla legge 5 ottobre 1991, n. 317, ai fini dell'IVA, dell'IRPEG e dell'IRPEF, anche in compensazione ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

4. Il *bonus* fiscale puo' essere utilizzato dal soggetto beneficiario, con le modalita' stabilite dal decreto del Ministro delle finanze 24 gennaio 1996, n. 90, in una o piu' soluzioni a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla ricezione dello stesso, per il pagamento, presso il concessionario del servizio della riscossione competente per territorio, delle imposte che affluiscono sul conto fiscale di cui alla legge 30 dicembre 1991, n. 413, intestato allo stesso soggetto beneficiario, ivi incluse quelle dovute in qualita' di sostituto d'imposta. Il *bonus* fiscale e' rilasciato dal soggetto competente in duplice esemplare; in occasione del primo versamento delle imposte sul proprio conto fiscale, l'impresa beneficiaria consegna al concessionario uno dei due esemplari.

5. L'erogazione del finanziamento agevolato segue le modalita', in quanto compatibili, previste al comma 2 per il contributo in conto capitale, fatta salva la maggiorazione relativa agli interessi di cui al medesimo comma. L'agevolazione derivante da un finanziamento agevolato e' pari alla differenza tra gli interessi calcolati al tasso di interesse di riferimento, di cui al comma 2 dell'articolo 2, e quelli effettivamente da corrispondere al tasso agevolato; ai soli fini del calcolo dell'agevolazione, tale differenza deve essere scontata al valore attuale al momento dell'erogazione del finanziamento. Ciascun soggetto competente determina le modalita' di rimborso del finanziamento, che in ogni caso non possono prevedere una durata superiore a quindici anni, ivi compreso l'eventuale utilizzo del periodo di preammortamento di durata pari a quella di realizzazione del programma.

6. Il contributo in conto interessi e' concesso in relazione a un finanziamento accordato da soggetti autorizzati all'esercizio dell'attivita' bancaria; esso e' pari alla quota parte degli interessi, calcolati al tasso di riferimento previsto dal comma 2 dell'articolo 2, posta a carico dell'Amministrazione. Ai soli fini del calcolo dell'agevolazione, tale parte di interessi e' scontata al valore attuale al momento dell'erogazione dell'agevolazione. L'erogazione del contributo avviene in piu' quote, sulla base delle rate di ammortamento pagate dall'impresa beneficiaria, esclusivamente all'impresa, a meno che la legge consenta, per le modalita' di funzionamento del meccanismo finanziario, la possibilita' di una erogazione diretta all'impresa. Ciascun soggetto competente puo', tenuto conto della tipologia dell'intervento, prevedere la conversione del contributo in conto interessi in contributo in conto capitale, scontando al valore attuale, al momento dell'erogazione, il beneficio derivante dalla quota di interessi. Il tasso di interesse e le altre condizioni economiche alle quali e' perfezionato il finanziamento sono liberamente concordati tra le parti.

7. L'intervento relativo alle garanzie sui prestiti e' calcolato secondo quanto disposto dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1997, n. 266. Le eventuali differenze sono scontate al valore attuale al tasso di riferimento in vigore al momento della concessione dell'intervento.

8. Al procedimento di erogazione si applicano i termini di cui all'articolo 4, comma 6, fatto salvo quanto disposto dal comma 2, ultimo periodo, del presente articolo.

9. Presso ciascuna amministrazione statale competente e' istituito un apposito Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese, al quale affluiscono le risorse finanziarie stanziare per l'attuazione degli interventi di competenza della medesima Amministrazione, amministrato secondo le normative vigenti per tali interventi.

Art. 8. Ispezioni e controlli

1. Il soggetto competente, ove non abbia previamente stabilito i termini e le modalita' dei controlli di propria competenza, puo' disporre in qualsiasi momento ispezioni, anche a campione, sui programmi e le spese oggetto di intervento, allo scopo di verificare lo stato di attuazione, il rispetto degli obblighi previsti dal provvedimento di concessione e la veridicita' delle dichiarazioni e informazioni prodotte dall'impresa beneficiaria, nonche' l'attivita' degli eventuali soggetti esterni coinvolti nel procedimento e la regolarita' di quest'ultimo.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con i Ministri competenti, sono individuati gli strumenti idonei ad assicurare la piena trasparenza della gestione dei fondi e stabiliti i requisiti dei soggetti preposti alle attivita' ispettive, comprese le cause di incompatibilita', nonche' i compensi indipendentemente dall'entita' dell'intervento, le modalita' di scelta dei campioni e di effettuazione delle ispezioni, la misura massima degli oneri per le attivita' di controllo poste a carico dei fondi per gli interventi, nonche' gli indirizzi alle regioni in materia. I medesimi soggetti hanno libero accesso alla sede e agli impianti dell'impresa interessata. E' fatto loro divieto di accettare qualunque tipo di beneficio e di intrattenere qualsiasi rapporto, che configuri conflitto di interesse, con le societa' beneficiarie degli interventi nonche' con le societa' controllanti o controllate, durante lo svolgimento dell'incarico e per i successivi quattro anni.

3. Nei limiti fissati con le modalita' di cui al comma 2, gli oneri per le attivita' di controllo ed ispettive sono posti a carico degli stanziamenti dei Fondi di cui al comma 9 dell'articolo 7.

Art. 9. Revoca dei benefici e sanzioni

1. In caso di assenza di uno o piu' requisiti, ovvero di documentazione incompleta o irregolare, per fatti comunque imputabili al richiedente e non sanabili, il soggetto competente provvede alla revoca degli interventi e, in caso di revoca dal *bonus* fiscale, ne da immediata comunicazione al Ministero delle finanze.

2. In caso di revoca degli interventi, disposta ai sensi del comma 1, si applica anche una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'intervento indebitamente fruito.

3. Qualora i beni acquistati con l'intervento siano alienati, ceduti o distratti nei cinque anni successivi alla concessione, ovvero prima che abbia termine quanto previsto dal progetto ammesso all'intervento, e' disposta la revoca dello stesso, il cui importo e' restituito con le modalita' di cui al comma 4.

4. Nei casi di restituzione dell'intervento in conseguenza della revoca di cui al comma 3, o comunque disposta per azioni o fatti addebitati all'impresa beneficiaria, e della revoca di cui al comma 1, disposta anche in misura parziale purché proporzionale all'inadempimento riscontrato, l'impresa stessa versa il relativo importo maggiorato di un interesse pari al tasso ufficiale di sconto vigente alla data dell'ordinativo di pagamento, ovvero alla data di concessione del credito di imposta, maggiorato di cinque punti percentuali. In tutti gli altri casi la maggiorazione da applicare e' determinata in misura pari al tasso ufficiale di sconto.

5. Per le restituzioni di cui al comma 4 i crediti nascenti dai finanziamenti erogati ai sensi del presente decreto legislativo sono preferiti a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'articolo 2751-*bis* del codice civile e fatti salvi i

diritti preesistenti dei terzi. Al recupero dei crediti si provvede con l'iscrizione al ruolo, ai sensi dell'articolo 67, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, delle somme oggetto di restituzione, nonché delle somme a titolo di rivalutazione e interessi e delle relative sanzioni.

6. Le somme restituite ai sensi del comma 4 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per incrementare la disponibilità di cui all'articolo 10, comma 2.

Art. 10.

Programmazione degli interventi

1. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, per quanto concerne gli interventi in materia di ricerca scientifica, con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sulla base dei documenti di cui all'articolo 11, comma 4, predispone annualmente, previo parere della Conferenza Stato-Regioni o rispettivamente della Conferenza Stato-Città, la relazione di cui all'articolo 1 della legge 7 agosto 1997, n. 266, allegata al Documento di programmazione economico-finanziaria, nella quale sono indicati:

- a) il quadro programmatico dell'intervento pubblico in favore delle imprese per il triennio successivo, avuto riguardo allo sviluppo tendenziale dell'apparato produttivo e del sistema tecnologico, nonché alle esigenze di riequilibrio territoriale;
- b) lo stato di attuazione delle singole normative;
- c) l'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi perseguiti;
- d) il fabbisogno finanziario per il finanziamento degli interventi.

2. Le autorizzazioni legislative di spesa concernenti interventi agevolativi alle imprese, stabilite da norme in vigore, a decorrere dall'anno finanziario 1999 vengono determinate ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni. L'importo così determinato viene iscritto sotto la voce "Ministero del tesoro", per essere ripartito tra i fondi istituiti, ai sensi dell'articolo 7, comma 9, negli stati di previsione della spesa dei Ministeri competenti alla concessione degli interventi, in conformità alle indicazioni del documento di programmazione economico-finanziaria.

3. Tenuto conto delle indicazioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria, la legge di accompagnamento alla legge finanziaria indica:

- a) le misure correttive da apportare alla legislazione vigente;
- b) gli obiettivi da perseguire tramite l'adozione di nuovi interventi.

Art. 11.

Monitoraggio e valutazione dell'efficacia

1. Ciascun soggetto competente provvede al monitoraggio degli interventi al fine di verificare lo stato di attuazione, anche finanziario, di ciascun regime e la capacità di perseguire i relativi obiettivi.

2. La valutazione dell'efficacia degli interventi è effettuata da ciascun soggetto competente mediante indicatori predeterminati sulla base degli obiettivi e delle modalità di intervento.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, previo assenso del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, predispone i criteri per lo svolgimento delle attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi.

4. Ciascun soggetto competente predispone annualmente una dettagliata relazione della quale per ogni tipologia di intervento sono in particolare indicati:

- a) lo stato di attuazione finanziario, con riferimento ai movimenti intervenuti sui fondi di cui all'articolo 7, comma 9;
- b) l'efficacia, in termini quantitativi, degli interventi rispetto agli obiettivi perseguiti;
- c) l'eventuale fabbisogno finanziario per gli interventi in vigore;

d) l'eventuale esigenza di nuovi interventi, con il relativo fabbisogno finanziario, tenuto conto degli obiettivi da perseguire e dei possibili risultati conseguibili.

Art. 12.
Disposizioni di attuazione

1. Al riordino della disciplina dei singoli interventi si procede con i regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che si conformano ai principi del presente decreto.

2. I principi desumibili dal presente decreto costituiscono principi generale dell'ordinamento giuridico. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nel presente decreto, secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

3. Le disposizioni del presente decreto, fatto salvo quanto previsto al comma 4, si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al comma 1 e delle leggi regionali adottate dalle regioni a statuto ordinario e, comunque in caso di mancata adozione, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. Le disposizioni recanti la disciplina delle attività di controllo e revoca si applicano agli interventi concessi successivamente alla data di entrata in vigore del decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 8, comma 2. Per gli interventi già concessi alla predetta data, le medesime disposizioni si applicano con gli stessi termini di cui al comma 3.