

- Collegamenti: 13 APQ sottoscritti, 11 per trasporti e 2 per telecomunicazioni, con un costo pari al 39 per cento del totale;

- Sanità: i 10 APQ stipulati assorbono il 12 per cento delle risorse.

Le risorse per il settore della protezione civile, destinate alla ricostruzione post - terremoto, rappresentano il 39 per cento delle disponibilità complessive.

La messa a regime della banca-dati sugli investimenti territoriali consentirà, con un forte contributo delle Amministrazioni Regionali e degli Enti attuatori, di avere informazioni più disaggregate per settore di intervento (classificazione opere pubbliche ISTAT) e di monitorare costantemente lo stato di realizzazione degli APQ (Delibera CIPE n.44/2000).

Per l'attività di monitoraggio sull'attuazione dei programmi di investimento è stata messa a punto una procedura informatica innovativa attualmente in fase sperimentale per le regioni che hanno da più tempo sottoscritto intese e accordi. Essa consentirà ai Comitati istituzionali di gestione di esercitare i poteri di verifica ed eventuale riprogrammazione degli interventi sulla base di un quadro conoscitivo esaustivo. Quadro che sarà contemporaneamente a disposizione del governo e del CIPE per la valutazione dell'impatto economico-finanziario delle iniziative.

Monitoraggio

III.1.5 I "completamenti"

Al fine di rendere fruibili opere pubbliche incompiute e contemporaneamente di avviare in modo appropriato la progettazione di nuovi interventi, il CIPE (de-

Quadro di riferimento

libera n.70 del 9.7.1998) ha destinato la somma di 3.500 miliardi di lire per interese istituzionali di programma ai seguenti interventi:

- a) investimenti per il completamento di opere pubbliche incomplete opportunamente selezionate secondo una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità (in aggiunta a un gruppo di 18 interventi già individuati ex art. 13 della L. 135/97);
- b) studi di fattibilità - per il 3 per cento dello stanziamento - selezionati anche essi secondo una graduatoria.

Le risorse sono state ripartite per 3.000 miliardi di lire alle regioni del Mezzogiorno, per 150 alle regioni Umbria e Marche, interessate dai noti eventi sismici, per 350 alle restanti regioni del Centro-Nord. Complessivamente 3.350 miliardi sono stati destinati a opere commissariate (340 miliardi circa) e a nuovi completamenti (2.915 miliardi); circa 95 miliardi a studi di fattibilità.

A parte Marche ed Umbria, lo schema di ripartizione delle risorse prevedeva l'assegnazione del 70 per cento dei fondi su base regionale (quota pre-ripartita) a interventi selezionati sulla base di una graduatoria di merito appositamente definita e l'assegnazione del rimanente 30 per cento secondo la posizione di ogni regione in quella stessa graduatoria (quota premiale). Tale schema mirava a premiare la qualità degli interventi ammessi al finanziamento, favorendo le regioni i cui progetti occupavano le posizioni più alte della graduatoria di merito.

L'adozione di questo metodo ha rappresentato la prima sperimentazione di una metodologia premiale che ha trovato poi accoglienza in forma più estesa nel QCS 2000-2006.

In questo paragrafo viene descritto lo stato di attuazione dei completamenti; in quello successivo lo stato di attuazione degli studi di fattibilità.

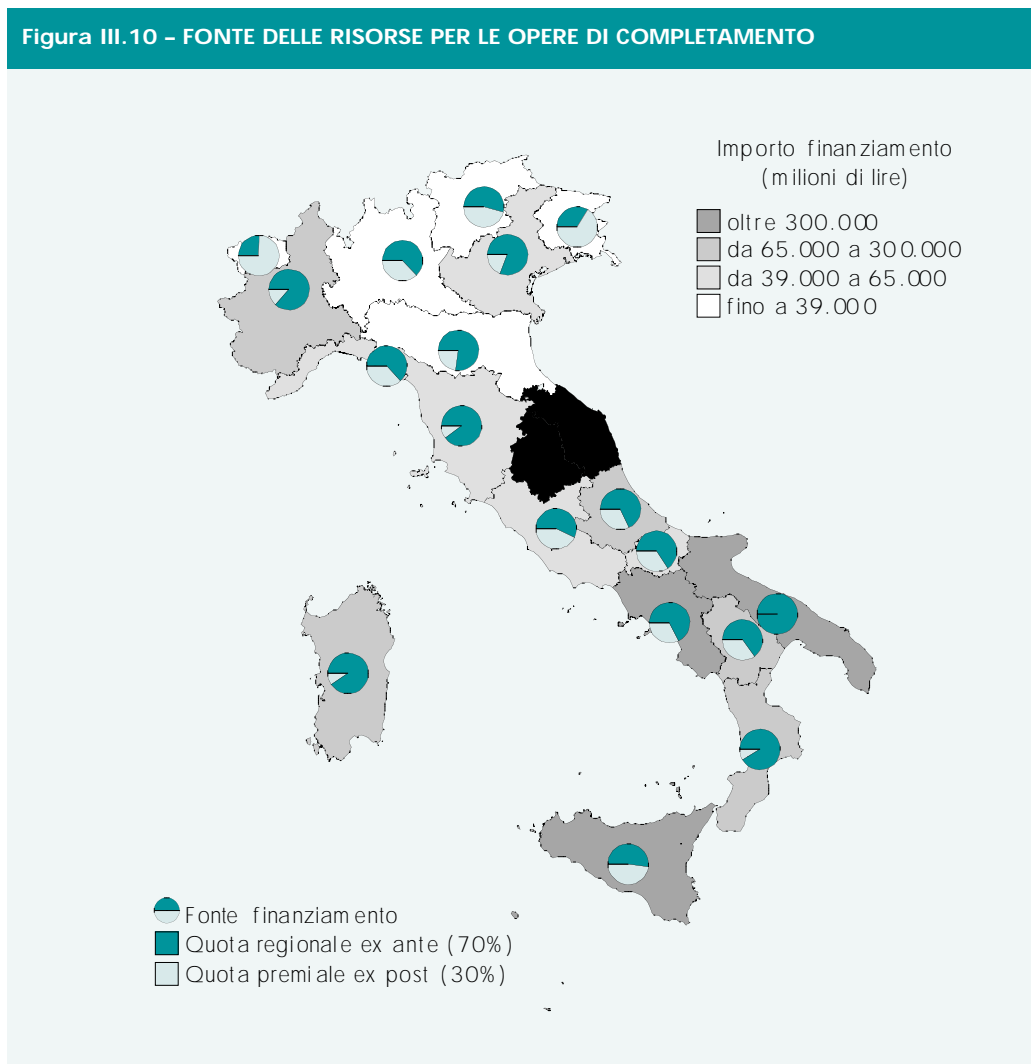
Stato di attuazione

La figura III.10 illustra la percentuale della quota regionale e di quella premiale attribuite per completamenti alle singole regioni e fornisce indicazioni sull'ordine di grandezza dell'importo totale dei finanziamenti assegnati. Si tratta complessivamente di 320 interventi per 3.250 miliardi; di questi, 340 miliardi sono stati assegnati, in base alle disposizioni del CIPE, a 18 opere commissariate individuate dalla legge n. 135/1997, cosiddetta norma "sbloccacantieri".

Secondo quanto stabilito dalle delibere CIPE di ripartizione delle risorse finanziarie e dalle direttive ministeriali, è in atto, da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER)⁵, il monitoraggio del finanziamento delle opere selezionate e il controllo dell'effettivo stato di attuazione degli interventi, al fine di individuare le eventuali situazioni di criticità realizzativa e gli strumenti necessari per la loro immediata rimozione, e di fornire un quadro di conoscenze da utilizzare per future assegnazioni o riallocazioni finanziarie.

5. L'UVER ha effettuato, secondo le priorità indicate nella citata delibera CIPE 70/98, una ricognizione, prima documentale (febbraio 2000) e poi mediante verifiche in loco (giugno e luglio 2000), sullo stato di attuazione delle opere commissariate, in relazione all'osservanza dei termini di riavvio dei lavori.

Figura III. 10 – FONTE DELLE RISORSE PER LE OPERE DI COMPLETAMENTO



Per quanto riguarda i 18 interventi commissariati (17 localizzati nel Mezzogiorno, 1 nel Centro-Nord) già individuati prima dell'intervento, 11 risultano avviati nei termini, 3 con lievi ritardi, mentre 4 non sono stati avviati a causa dell'assenza dei commissari straordinari.

Le opere commissariate

Il CIPE, con delibera 58/2000 del 22 giugno 2000, ha confermato il finanziamento alle opere commissariate riavviate oltre il termine prescritto e ha differito i termini per la ripresa dei lavori di quelle non ancora riavviate di sei mesi a partire dalla nomina di nuovi commissari straordinari.

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione degli interventi, rispetto alle scadenze fissate per la ripresa dei lavori (15 gennaio 2000 per le opere commissariate del Mezzogiorno e 13 aprile 2000 per quelle del Centro-Nord), le date di effettivo inizio risultano generalmente anteriori. Alla data delle verifiche 10 interventi risultavano in corso e 3 sospesi. In ordine alla data di ultimazione dei lavori i tempi contrattuali conducono, come limite massimo, ai primi mesi del 2003 se non interverranno eventi ostativi al momento non prevedibili.

Stato
di attuazione
dei completamenti

Sono stati rilevati i limiti operativi superati e quelli ancora non risolti⁶. Nel complesso i limiti più frequentemente incontrati riguardano: il mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni (5 casi), la redazione o approvazione di perizie di variante (5 casi) e le difficoltà inerenti i flussi di finanziamento (5 casi).

Per quanto attiene ai nuovi interventi di completamento selezionati con graduatoria e meccanismo premiale, circa l'85 per cento di essi è stato oggetto di emanazione di provvedimenti di pianificazione temporale delle opere (cfr. tavola III.5).

Tavola III.5 - PIANIFICAZIONE TEMPORALE DEI COMPLETAMENTI

Area	Opere con pianificazione				Opere senza pianificazione				Totale			
	N°	%	Finanz	%	N°	%	Finanz	%	N°	%	Finanz	%
Mezzogiorno	187	81,0	2.160.139	83,8	44	19,0	417.162	16,2	231	100,0	2.577.301	100,0
Centro - Nord	64	90,1	296.691	87,9	7	9,9	40.879	12,1	71	100,0	337.570	100,0
Italia	251	83,1	2.456.830	84,3	51	16,9	458.041	15,7	302	100,0	2.914.871	100,0

Sulla base della documentazione pervenuta all'UVER fino al mese di novembre, risulta effettivamente avviata⁷ nel complesso del paese circa la metà delle opere, pari al 59% di finanziamenti (tavola III.6).

La situazione del Mezzogiorno è decisamente migliore con 124 opere avviate su 231, pari al 62% dei finanziamenti, contro 23 su 71 del Centro-Nord, pari al 35% dei finanziamenti. La performance relativamente migliore del Mezzogiorno è legata soprattutto ai risultati della Calabria, della Campania e della Sicilia, mentre per il Centro-Nord, si segnala la situazione superiore alla media di Liguria, Veneto, Toscana e Provincia di Trento.

L'Unità di verifica degli investimenti pubblici ha attuato un programma di verifiche in loco su un campione di 30 interventi, estratti tra quelli aggiudicati con probabilità proporzionale all'importo dei singoli finanziamenti. Sui risultati analitici delle verifiche di detto programma, sulle ragioni dei mancati avvii e sulle azioni necessarie per superarli l'UVER riferirà al CIPE entro il corrente anno; alcuni risultati sintetici sullo stato realizzativo degli interventi del campione consentono di evidenziare una percentuale di consegna dei lavori pari al 97%. I lavori sono risultati già in corso nel 67% dei casi.

6. I limiti operativi considerati sono: incompletezza o carenza del progetto; indisponibilità del sito o degli immobili; contenzioso nella fase di affidamento dei lavori; mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; cause di forza maggiore; difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti ordigni bellici); redazione o approvazione perizie di variante; contenzioso in fase esecutiva (sequestro del cantiere, controversie con imprese, fallimenti, ecc.); interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; difficoltà inerenti i flussi di finanziamento; inadeguatezza tecnica e/o inerzia Ente attuatore.

7. Per opera avviata si intende un'opera per la quale risulta un verbale di aggiudicazione dei lavori relativo all'opera finanziata o a una sua parte.

Tavola III.6 - STATO DI ATTUAZIONE DEI COMPLETAMENTI					
Regione	Avviati			Totale	
	Numero	Finanziamento	Costo attualizzato opere da completare ¹	Numero	Finanziamento CIPE
Abruzzo	6	31.639	284.889	21	139.998
Molise	2	1.350	5.345	11	39.310
Campania	36	558.523	3.312.237	51	756.279
Puglia	16	102.801	670.843	54	340.098
Basilicata	1	25.000	N.D.	8	92.000
Calabria	40	140.170	916.957	49	217.377
Sicilia	18	629.948	4.301.082	28	834.197
Sardegna	5	109.540	279.390	9	158.042
Mezzogiorno	124 (53,7%)	1.598.971 (62,0%)	9.770.743	231 (100,0%)	2.577.301 (100,0%)
Piemonte	3	14.100	27.800	8	65.281
Valle d'Aosta	1	4.100	62.866	1	4.100
Lombardia	1	2.000	91.688	4	17.700
Liguria	2	32.374	815.278	3	41.624
P.A. Bolzano	0	0	-	1	3.550
P.A. Trento	1	1.324	5.100	2	2.224
Veneto	4	26.294	123.901	8	46.894
Friuli Venezia Giulia	1	4.758	129.000	5	32.029
Emilia Romagna	0	0	-	3	10.900
Toscana	8	21.304	81.469	14	49.540
Lazio	2	11.000	48.856	22	63.728
Centro – Nord²	23 (32,4%)	117.254 (34,7%)	1.385.958	71 (100,0%)	337.570 (100,0%)
Italia	147 (48,7%)	1.716.225 (58,9%)	11.156.701	302 (100,0%)	2.914.871 (100,0%)

Fonte: Elaborazioni su dati UVAL-UVER

1 Somma dei costi già sostenuti per le opere da completare, attualizzati ai valori 1999, e di tutti i finanziamenti necessari al completamento e all'avvio dell'esercizio delle infrastrutture cui si fa riferimento, incluso il finanziamento CIPE. I dati sono disponibili nelle dichiarazioni prodotte dalle stesse Amministrazioni beneficiarie all'atto della presentazione delle richieste di finanziamento.

2 Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.

III.1.6 Gli studi di fattibilità

La causa prima dei ritardi che incontrano l'avvio e l'attuazione delle opere pubbliche in Italia va ricercata nella carenza del processo progettuale, in particolare nell'assenza o nella pessima qualità degli studi di fattibilità che dovrebbero essere realizzati *all'inizio* di ogni processo di progettazione, per valutare la ragionevolezza di ipotesi progettuali. Il salto da un'idea-progetto alle fasi di progettazione ingegneristica, il ricorso a studi di fattibilità come ad un atto formale dall'esito scontato – e dunque eseguiti dalle società private di ricerca e consulenza senza adeguato contraddittorio e verifica di merito da parte dell'Amministrazione pubblica proponente – impediscono l'esame degli effetti economici, sociali e ambientali de-

Finalità